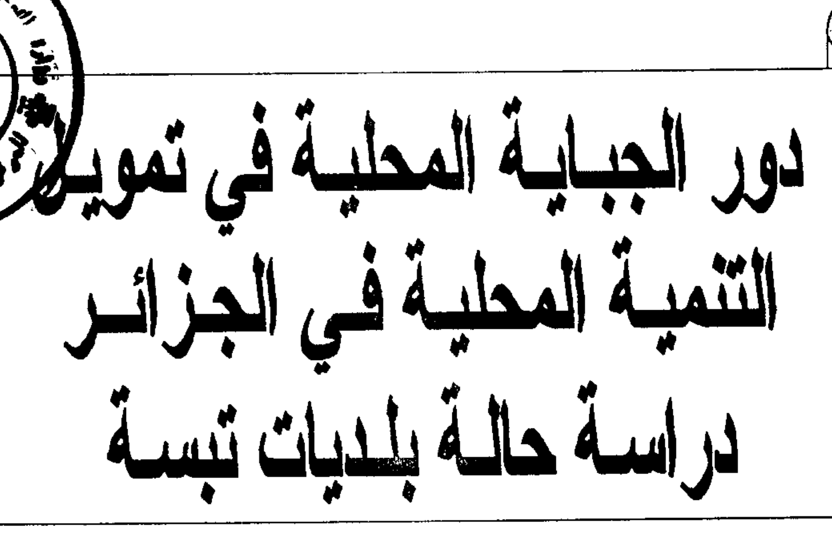
الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي تبسة

مذكرة تخرج مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير
في العلوم التجارية -تخصص مالية-



دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية في الجزائر
دراسة حالة بلديات تبسة

تاريخ المناقشة : 30 سبتمبر 2004

من إعداد الطالبة :
بسمة عولمي

تحت إشراف الدكتور :
محمد براق
أستاذ محاضر
المدرسة العليا لتجارة

أعضاء لجنة المناقشة

أ.عبد المجيد قدي	رئيسا
د.ناصر دادي عدون	ممتحنا
د.محمد رجراج	ممتحنا
د.محمد براق	مقررا

2004-2003

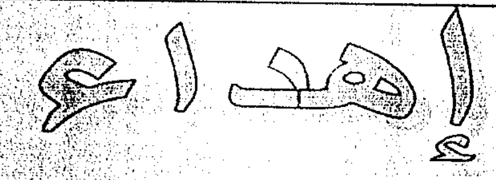
أتقدم بالشكر الجزيل إلى كل من ساهم من قريب أو بعيد في إنجاز هذه المذكرة. كما أخص بالشكر الدكتور المشرف محمد براق الذي لم يبخل علي بتوجيهاته ونصائحه القيمة التي كانت عونا لي في إتمام البحث، وأقدم شكري وعرفاني للأستاذ المحترم فنغور عبد السلام الذي أفادني بمعلوماته القيمة.

كما أتقدم بالشكر الخالص إلى الموظفين بمقر ولاية تبسة، مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية ومديرية الإدارة المحلية بالإضافة إلى السادة المحترمين العاملين بمديرية الضرائب الولائية بتبسة : بوساحية حسونة، الحاج النوي، هوام الحاج، فارس.

وأشكر كذلك موظفي بلديات تبسة، بوخضراء، مرسط وهم رجال صفية، هوام نجاة، نقاز نصير، شابو علي. كذلك أتقدم بالشكر إلى كل من : بوعلاق مبارك، هوام حفيظ ونوار، العاملين بقباضة الضرائب للتسيير بمرسط. كما أشكر كل من: قبايلي العربي، عولمي نادية وفريحي، العاملين بقباضة الضرائب للتحصيل بالعوينات.

ولا أنسى أن أقدم كل شكري وتقديري للأخ والصديق محمد الموظف بديوان المطبوعات الجامعية عنابة على مساعداته اللامتناهية لي.

بسمة عولمي



أقـــدم هـــذا البحـــث،

إلى من أنارت كلماتهم وقلوبهم الدافئة درب حياتي،

إلى من بعثوا في نفسي روح التفاني والجد،

إلى أسرتي الغالية على قلبي،

إلى والدي العزيز الذي ساندني طيلة الوقت في كتابة هذا البحث،

إلى والدتي الغاليتين على قلبي: لبنى وليلى حفظهما الله،

إلى أخوتي: نعيمة، آسيا، نبيلة، سماح، سامي، علاء الدين، محسن، هشام، أسعد، سرور، سندس.

إلى البراعم الأقرب إلى قلبي من نفسي: محمد الأمين، هيفاء، روان، صندرة، العربي وعبد المالك.

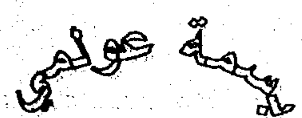
إلى كل أساتذتي في كل الأطوار التعليمية والذين تعلمت عنهم أرفع العلوم وخاصة الأستاذ محمد براق.

إلى كافة طلبة الماجستير علوم تجارية بتبسة والذين كانوا لي نعم الأخوة. إلى أقرب الأصدقاء إلى قلبي: عماد مشري، نوفل سمايلي، صورية ومليكة مدفوني.

إلى كل هؤلاء أهدي قول الرسول صلى الله عليه وسلم:

« من سلك طريقا يبتغي فيه علما سهل له الله طريقا إلى الجنة... »

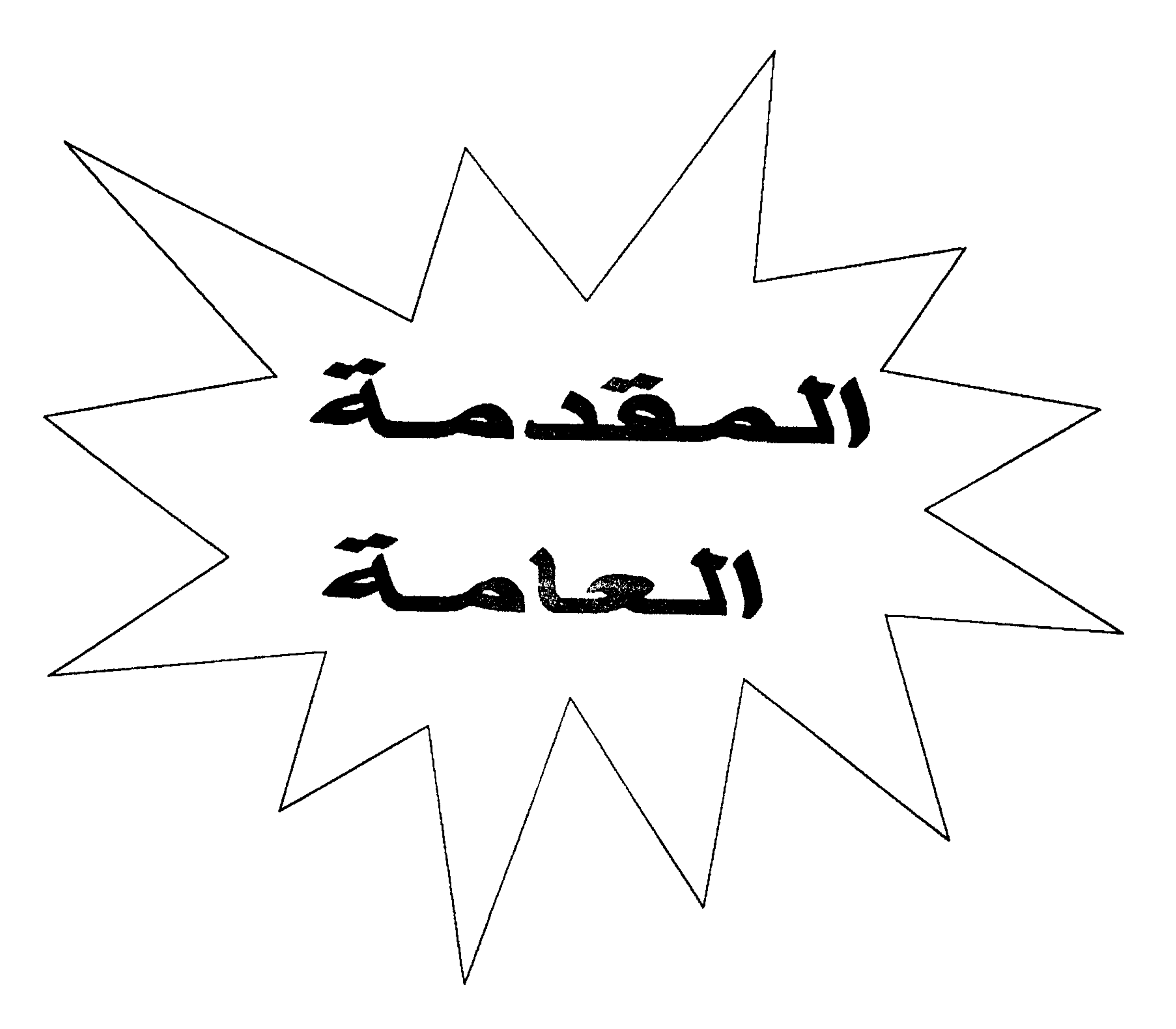
رواه مسلم



الفهرس العام

فهـرس الجـداول

فهرس الأشكال


المقدمة
العامة

المــــقدمـــــة العــــامـــــة

في خضم التطورات الاقتصادية والانتقال من المركزية إلى اللامركزية أصبح للضريبة دورا هاما في تمويل التنمية المحلية ولا سيما الدولة الجزائرية أين أصبحت الضريبة أداة من أدوات السياسة المالية، إذ أخذت حيزا كبيرا من اهتمام الباحثين في علم المالية وأدى تطور الدولة بعد أن تخلت عن فكرة الحيادية في سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى زيادة الاهتمام بالضرائب، ليس لأنها تعتبر كمورد مالي فقط خاص بالدولة ولكن لتأثيرها على مختلف نواحي الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

على اعتبار أن الجباية العادية من أهم الموارد العامة للدولة الجزائرية كونها تحتل المرتبة الثانية بعد الجباية البترولية، فقد اهتمت الدولة بإصلاح المنظومة الجبائية خلال 1992 و1997 حيث تبعها الانتقال إلى اقتصاد السوق-هذه المرحلة الجديدة من تاريخ الجزائر-وتحديدا بعد بداية النصف الثاني من الثمانينيات بأنها فترة تحول من سياسة اقتصادية تعتمد على تدخل الدولة في تسيير الحياة الاقتصادية والاجتماعية إلى تبني المنهج الرأسمالي الذي يأخذ بمفهوم اقتصاد السوق وما يحمله من معاني، فكانت الغاية المرجوة من وراء ذلك هي القضاء على ما كان يعاني منه الاقتصاد الوطني من صعوبات ممثلة في المديونية الخارجية، العجز الميزاني الكبير، ارتفاع معدل التضخم والسياسة الاقتصادية غير الفعالة. فكان لا بد على الدولة الجزائرية من إدخال تعديلات على المنظومة الجبائية بغية توسيع الوعاء الضريبي بحيث يشمل مكامن لم يسبق استغلالها، واهتدت إلى ترقية وتطوير مفهوم الجباية المحلية بشكل خاص نظرا لما تلعبه الجماعات المحلية من دور هام في تمويل التنمية المحلية وتوجيه التكليف الجبائي تدريجيا نحو الضريبة المباشرة ويجب كذلك تنظيم المصالح الجبائية وتحقيق نجاعتها.

فالإصلاحات الجبائية في الجزائر كانت ترمي إلى تحقيق أهداف مختلفة منها تبسيط النظام الجبائي إلى جانب تحسين المردود الجبائي وهذا بمحاولة الرفع من المداخيل الضريبية ومحاربة الغش والتهرب الضريبيين.

بالرغم من محاولة السلطات الحكومية والساهرة على تمويل ميزانية الدولة بالإيرادات الجبائية لإصلاح المنظومة الجبائية، إلا أن هذا الجهاز لم يرق لمستوى النظام الجبائي الفعال والذي يعمل على ترقية التنمية المحلية وهذا راجع لنقائص هذا الجهاز. وكان نتاج هذه الظروف أن تأثر النظام الضريبي الجزائري بذلك، حيث أصبح ينظر للضريبة على أنها وسيلة فعالة لتحريك الاقتصاد الوطني وذلك بتوجيه حصيلة الضرائب نحو القطاعات الاستثمارية المنتجة وتشجيع الادخار، كما أدت الإصلاحات الجبائية في الجزائر إلى تشجيع الجباية المحلية وقد اتضح ذلك في قانون المالية لسنة 2002.

عمد المشرع الجزائري إلى تقسيم الضرائب إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة وإلى جانب هذا قسم هذه الحصيلة الضريبية إلى ضرائب تعود إلى الدولة وضرائب تعود إلى الجماعات المحلية وبهذا الشكل يكون قد فرق بين الميزانية المحلية وميزانية الدولة ويميز بينهما إما بطريقة مباشرة أي لصالح البلدية أو الولاية أو بطريقة غير مباشرة بطريقة التمويل من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

فعلى هذا الأساس، اعتبرت الجماعات المحلية-تلك الهيئة اللامركزية-المحرك القاعدي لعجلة التنمية المحلية في الجزائر نظرا لاعتبارها حلقة وصل بين السلطة العليا للبلاد والجماهير. فالاستقلالية المالية والإدارية للجماعات المحلية تعود إلى فجر الاستقلال بعد صدور القانون البلدي سنة1967 والقانون الولائي سنة 1969 اللذان يحددان سير الجماعات المحلية إداريا يحاولان تكييف السير الحسن للإدارة المحلية مع السياسة المنتهجة للبلاد، ابتداء من سياسة الحزب الواحد مرورا إلى التعددية الحزبية.

لكن الجماعات المحلية في البداية صادفتها عدة مشاكل حالت دون تحقيق الرفاهية الاقتصادية على المستوى المحلي والوطني مما أثقل أعبائها وتراكمت عليها ديون كثيرة وهذا ما أدى بالسلطة المركزية إلى إجبار البلديات على التقليص من النفقات.

فالقانونان البلدي والولائي أتيا ككابح للعجز المالي للجماعات المحلية حيث انطلقت هذه الأخيرة في عملية التشييد والبناء وتحقيق التنمية المحلية وهذا لم يمنع البلديات من الوقوع في دوامة الإفلاس وهو ما أعلن عنه مؤخرا أين تعاني بلديات الوطن من العجز المالي الملحوظ على مستوى ميزانياتها نظرا لنقص الجباية المحلية كونها تمثل نسبة90%.

هنا تطرح عدة تساؤلات حول أسباب العجز الذي تعاني منه جل البلديات في الجزائر، حيث أرجع الباحثين في هذا المجال الأسباب إلى الافتقار للموارد الجبائية المتأتية من الإدارة الجبائية والذي يلعب فيه التهرب والغش الضريبيين دورا هاما في نقص هذا المورد المالي كما أضاف الباحثون أيضا موارد أخرى يمكن للجماعات المحلية أن تعتمد عليها إلى جانب الجباية المحلية والتي تتمثل في الإيرادات الفلاحية خاصة المناطق الزراعية، إذ يتبين من القوانين المالية أن الدولة تهتم بالدرجة الأولى بالجباية البترولية على حساب الجباية الزراعية أين تتمتع هذه الدولة بثروات غابية معتبرة.

من خلال الأبحاث والدراسات السابقة يمكن التوصل إلى الحلول الجذرية لعجز البلديات في الجزائر بصفة خاصة، إذ يمكن إرجاع جملة هذه الحلول إلى ضرورة توعية المكلفين بالضريبة من قبل قباضات الضرائب البلدية، ضرورة رسكلة العاملين بالبلديات والقائمين على تحصيل الإيرادات الجبائية وذلك بدورات تكوينية وتثقيفية في مجال الجباية كما أنه يجب تنسيق التعامل بين رئيس المجلس الشعبي البلدي والقابض البلدي إلى جانب تحسين نوعية الخدمات على مستوى البلديات. هذه الحلول الممكنة يسهل اعتمادها في التنظيم الإداري الجزائري خاصة إذا اتسم بالمرونة، فحسن تسيير الميزانيات المحلية ومحاولة القضاء على العجز يؤدي حتما إلى تحسين التوازن في ميزانية الدولة. وقد اعتبرت الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من هياكل الدولة القائمة على تسيير الشؤون الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

فقد حدد المشرع الجزائري نصيبا وافرا من الموارد الجبائية منها ما خص بها البلدية عن الولاية كون أن البلديات منها الصناعية والفلاحية ، كما يختلف الاستثمار بحسب طبيعة البلدية وخاصة المنطقة وأي نظام تنتمي إليه المنطقة (إن كان نظاما عاما أو نظاما خاصا)، فهذه الاستثمارات تدر مداخيل جبائية على البلديات تساهم في تمويل ميزانياتها.

ولكون موضوع الجباية المحلية في الجزائر هاما وشائكا في الوقت نفسه لما تلعبه من دور في تمويل التنمية المحلية، لا بد من القيام بدراسة تحليلية لكافة الجوانب المؤثرة والمتأثرة في البلديات والولايات، إلى جانب مشاكل التمويل التي تعاني منها مع التركيز على دور البلديات في التنمية المحلية نظرا لحساسية هذه الهيأة اللامركزية لتقلبات الأوضاع المالية والاقتصادية في البلاد.

ويمكن كذلك صياغة إشكالية الموضوع في شكل سؤال ينتظر الإجابة عليه في سياق الدراسة الميدانية: لماذا تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من نقص كبير في الموارد الجبائية على اعتباره المورد الرئيسي في الميزانية المحلية وثاني مصدر من مصادر التمويل في ميزانية الدولة؟ وما هي الحلول التي تؤدي إلى التقليل من هذا العجز؟

كما يمكن تقسيم سؤال الإشكالية إلى الأسئلة الفرعية الموالية:

- ما هي مصادر تمويل ميزانية الجماعات المحلية؟
- ما هي أنواع الضرائب العائدة للجماعات المحلية؟
- هل أن توزيع الموارد الجبائية متساوي بين البلدية والولاية؟
- هل قباضة البلدية تلعب دورا هاما في ظاهرة عجز البلديات في الجزائر؟
- ما هو دور المجالس الشعبية البلدية في الجباية المحلية؟
- هل لسياسة الامتيازات الضريبية المطبقة في الجزائر منذ 1993 تأثيرا كبيرا في نقص الموارد الجبائية للبلديات؟

إلى جانب السؤال الرئيسي والأسئلة الفرعية، فإن صياغة فرضية عامة وفرضيات فرعية تساعد على تحليل هذا الموضوع، حيث يمكن اعتماد الفرضية الأساسية الآتية:

- الجباية المحلية تلعب دورا فعالا في تمويل التنمية المحلية في الجزائر.

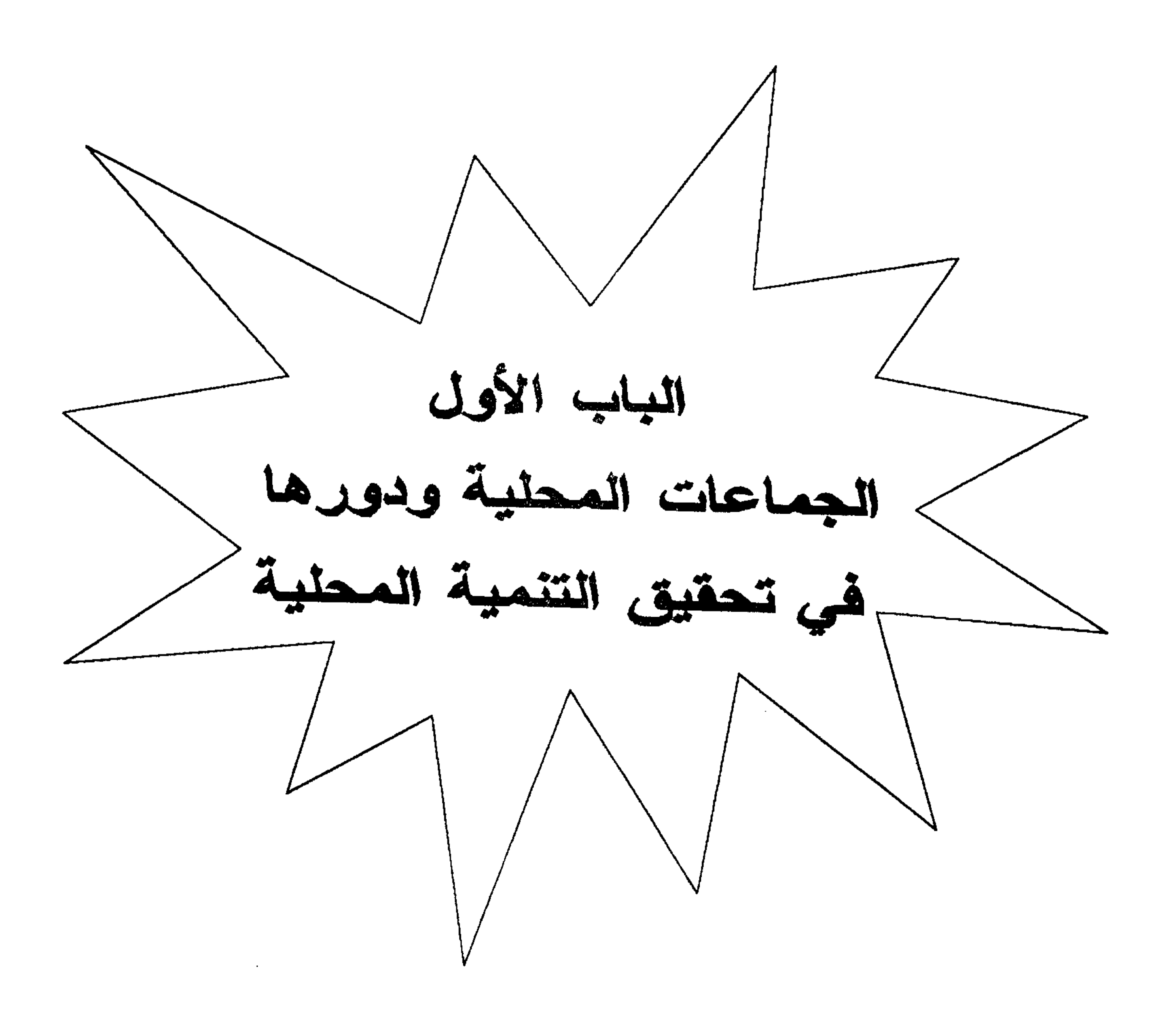
أما الفرضيات الفرعية التي يمكن صياغتها هي كما يلي:

- الجباية المحلية لا تخلو من ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين.
- الإيرادات الجبائية تزداد من فترة لأخرى.
- تتمتع الميزانية المحلية بالتوازن العام بين الإيرادات والنفقات.
- البلدية هيئة لامركزية مستقلة في اتخاذ القرارات التمويلية.

نظرا لما تفرضه طبيعة الموضوع من تحليل ودراسة والبحث في المسببات ومحاولة إيجاد الحلول الممكنة، فإنه يتبع المنهج التحليلي والمنهج الوصفي في الدراسة. فالمنهج الوصفي يستعمل لوصف الجماعات المحلية إداريا وماليا وتحديد معالم الدراسة في موضوع الجباية المحلية ودورها في تمويل التنمية المحلية في الجزائر.

كما أن الدراسة التطبيقية تتطلب المنهج التحليلي والوصفي معا بغرض التوصل إلى النتائج الممكنة مع تقديم الاقتراحات اللازمة.

وقد تم تقسيم موضوع البحث إلى بابين كل باب يشمل فصلين، إذ يتناول الفصل الأول من الباب الأول الجماعات المحلية ووظائفها؛ الفصل الثاني يتناول التمويل المحلي للتنمية المحلية؛ أما الفصل الثالث من الباب الثاني فيتناول أثر الجباية المحلية على المالية المحلية في الجزائر؛ الفصل الرابع يتناول أثر الجباية المحلية في التنمية المحلية بولاية تبسة.


الباب الأول
الجماعات المحلية ودورها
في تحقيق التنمية المحلية

الباب الأول

الجماعات المحلية ودورها في تحقيق التنمية المحلية

كل دولة من دول العالم سواء كانت متقدمة أو سائرة في طريق النمو لها نظام إداري مركزي ولامركزي، إذ تتمثل الإدارة المركزية في السلطة الحاكمة في البلاد، أما الإدارة اللامركزية فتتمثل في الهيئات التي تمثل الخلية الأساسية في المجتمع ألا وهي الجماعات المحلية، وارتبط وجود الجماعات المحلية بمفهوم التنمية المحلية والتمويل المحلي، حيث لا يمكن الحديث عن الجماعات المحلية دون التطرق إلى هيكلها المالي والإداري إذ تمثل مالية الجماعات المحلية مصدر وجود وديمومة هذه الإدارة المحلية.

يمكن القول بأن نظم الإدارة المحلية أصبحت تحتل مركزا هاما في نظام الحكم الداخلي لأي نظام اقتصادي واجتماعي وسياسي تطبقه أي دولة، فالإدارة المحلية كنظام يحتل هذا المركز في جميع الأنظمة السائدة في العالم بالرغم من الاختلاف النسبي لأنظمة الإدارة المحلية في كل نظام من تلك الأنظمة ويرجع ذلك إلى اختلاف الظروف الاقتصادية والسياسية والاجتماعية والتاريخية التي مر بها كل مجتمع من العالم. فالجزائر وكغيرها من الدول تعمل بنظام الإدارة المحلية، إذ عانت من ويلات الاستعمار لفترة طويلة جعلتها مثقلة بعبء تسيير النظام الإداري على المستوى المحلي والمركزي، حيث كانت تعاني من انعدام الإطارات الجزائرية القادرة على إدارة الشؤون الإدارية وتسيير شؤون الدولة مما أوقع البلديات في العجز المالي الكبير لهذا، ارتأت الدولة وضع إدارة محلية مرتبطة بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية وقيام تنظيم إداري يؤمن سير المصالح المحلية مع احتفاظ السلطة المركزية بقدر من الإشراف على الوحدات المحلية. لهذا الغرض تم تقسيم الباب الأول إلى فصلين ، يتناول الأول الجماعات المحلية ووظائفها؛ أما الثاني فيتناول التمويل المحلي للتنمية المحلية من خلال الموارد المالية المتاحة لديها.


الفصل الأول
مفهوم الجماعات المحلية ووظائفها

الفصل الأول

مفهوم الجماعات المحلية ووظائفها

ارتبط مفهوم الجماعات المحلية بالإدارة المحلية إذ تعتبر المجموعات المحلية هيئة لامركزية في الدولة، ارتبط وجودها باللامركزية الإدارية أي الاستقلالية المالية والإدارية. فوجود إدارة محلية إلى جوار إدارة مركزية من شأنه أن يسفر عن نتائج تتوسع فيها صلاحيات الإدارة المركزية على حساب الإدارة المحلية، النقص الذي يمكن ملاحظته هو أن وحدات الإدارة المحلية بالإمكانات والظروف التي تحيط بها تجعلها غير قادرة على أداء ما أسند إليها و هذا ما أدى بالفكر الإداري إلى البحث عن منهج جديد في تسيير الإدارة المحلية يعتمد على الخبراء والتقنيين الذين بإمكانهم التجاوب مع ما تتطلبه المصالح المحلية من تخصص فني وعلمي.

اللامركزية الإدارية هو المصطلح الأكثر تعبيرا عن تنظيم وسير الإدارة المحلية، والتي عبارة عن تنظيم إداري تحكمه قواعد قانونية تهدف إلى جعل وحدات الإدارة المحلية أداة لخدمة المواطنين. فالإدارة المحلية جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة وهي مسؤولة عن تنفيذ سياسة الحكومة على المستوى المحلي وقدرة هذا التنفيذ تتوقف على الضوابط القانونية لهيئات الإدارة المحلية إلى جانب العوامل السياسية والإجماعية والاقتصادية التي تعمل على إنجاح هذا النوع من الإدارة وكذا التعرف على أهم الوحدات المحلية على مستوى الدولة الجزائرية، ويتناول هذا الفصل المباحث الموالية:

- **المبحث الأول:** الأسس النظرية لنظام الإدارة المحلية؛
- **المبحث الثاني:** الجماعات المحلية وخصائصها؛
- **المبحث الثالث:** تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري.

المبحث الأول: الأسس النظرية لنظم الإدارة المحلية

في الأصل أن الإدارة المحلية هي جزء لا يتجزأ من الإدارة العامة الهدف منها هو إدارة مرفق محلي ذا نفع عام وتزداد أهمية ودور الإدارة المحلية كلما اقتربت من المواطن. فقد اهتمت الدول بهذا النوع من الإدارة نظرا لحساسية الهيئات المقترنة بالإدارة المحلية واقترابها من المواطنين والمشاريع والهياكل المتواجدة في كل إقليم جغرافي من البلاد.

تعتمد الإدارة المحلية بدورها أيضا على أسس ومقومات تدعمها وتلهمها سبل التسيير الحسن إلى جانب العوامل المساعدة على نجاحها لضمان السير الفعال للشؤون المحلية وتحقيق التنمية المحلية بصفة خاصة.

المطلب الأول: الأصل التاريخي للإدارة المحلية و أهميتها [1]

نظرا لأهمية الإدارة المحلية لابد من التطرق إلى أصل ظهور هذا النوع من الإدارة كنظام معمول به حاليا وأهميتها.

1-الأصل التاريخي لنظام الإدارة المحلية

أظهرت مختلف الدراسات حول الأنظمة والإدارة أن الإدارة المحلية لم يعرف كتنظيم بأتم معنى الكلمة وبصورتها المعهودة حاليا في استقلاليته كمنظمة إدارية إلا في نهاية القرن الثامن عشر خاصة بعد تبلور فكرة تطبيق الديمقراطية ومد أسسها وأحكامها إلى الإدارة.

فبالرغم من اختلاف النظم القانونية في تحديد الأساس الفلسفي الذي تعتمد عليه لإقرار حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه عن طريق منتخبيه في المجالس المحلية إلا أنها أجمعت كلها على الاستعانة بالإدارة المحلية.

---

[1]-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2002، ص ص: 104-105.

تعتبر الدول التي تخضع لمبادئ الاشتراكية، الإدارة المحلية كصورة من صور اشتراك القوى الاجتماعية في السلطة (العمال والفلاحين)، أما النظم الغربية فإنها تعتبر الإدارة المحلية مثالا للديمقراطية وأسلوبا فعالا للمشاركة في التسيير. كما يمكن التساؤل هنا هل أن مبدأ الديمقراطية فعلا موجود في الإدارة المحلية في كافة الدول ومنها الدولة الجزائرية؟

2- أهميـــة الإدارة المحـــليـــة

اهتم الكثير من الباحثين كل حسب مجال تخصصه بالإدارة المحلية أشد الاهتمام، فعلماء الاجتماع اهتموا بها من منطلق أنها تشكل صورة من صور التضامن الاجتماعي، كما أن الإدارة المحلية تقوم على فكرة تقسيم العمل وهو ما يجعلها موضع اهتمام هذه الفئة من الباحثين.

كما يمكن النظر أيضا إلى الإدارة المحلية من زاوية سياسية على اعتبار أن المجالس المحلية تمثل قاعدة اللامركزية يتمكن من خلالها المنتخبون على مستوى الولاية أو البلدية من المشاركة في صنع القرار مما يجسد فعلا فكرة الديمقراطية، أيضا اهتم علماء الإدارة بهذا النوع من الإدارة نظرا لما تشكله من أهمية كبرى في نظرية التنظيم فلا يمكن تجسيد فكرة التنظيم في الإدارة العامة دون التركيز على نظام الإدارة المحلية.

ومنه، فإن نظام الإدارة المحلية يشكل فضاء مشتركا بين علماء الاجتماع والباحثين في العلوم السياسية وعلماء الإدارة إلى جانب رجال القانون إذ يتولى كل واحد من هؤلاء دراسة الإدارة المحلية من زاوية اختصاصه.

3- أسباب الاعتماد على نظام الإدارة المحلية [1]

تعتبر الأسباب الداعية لاعتماد نظام الإدارة المحلية موحدة تقريبا في كل الدول، يمكن حصرها في مايلي:

- تزايد مهام الدولة؛
- التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة؛

1- عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 105.

- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي.

3-1- تــزايد مهــام الدولــة

كانت مهام الدولة فيما سبق تتمثل في الأمن والعدالة والدفاع فتطورت فيما بعد إلى دولة متدخلة تعتني بالمسائل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها، فهذا التنوع في النشاط والتعدد في المهام فرض إنشاء هياكل لمساعدة الدولة في الدور المنوط بها والمتمثلة في الإدارة المحلية(الجماعات المحلية). أصبح العمل بالمركزية الإدارية لا يجدي نفعا مع تطور عدد البلديات وتزايد المشاريع التنموية والمنشآت القاعدية.

3-2- التفاوت فيما بين أجزاء إقليم الدولة

تختلف الأقاليم من الناحية الجغرافية، فهناك المناطق الساحلية والمناطق القريبة من العاصمة والمناطق البعيدة عنها، كما تختلف من حيث تعداد السكان. إلى جانب وجود المدن المكتظة بالسكان، مدن قليلة السكان، مناطق تزخر بالإمكانات السياحية ومناطق لا تتوفر على هذا العامل...الخ.

هذا الاختلاف بين منطقة وأخرى من مناطق الدولة الواحدة في العامل الجغرافي والسكاني إلى جانب العامل المالي، يفرض بالضرورة الاستعانة بإدارة محلية لتسيير شؤون الإقليم، ذلك أنه لا يمكن تصور تسيير كل المناطق على اختلاف عواملها وإمكانياتها وموقعها بجهاز مركزي واحد مقره العاصمة. وكلما كان مقر المسير قريبا من مشاكل الإقليم ومواكب لتطورات التنمية الإقليمية كلما كان التسيير أحسن.

3-3- تجسيد الديمقراطية على المستوى المحلي

تعبر الإدارة المحلية عن التسيير الذاتي وهو وسيلة فعالة لاشتراك المنتخبين من الشعب في ممارسة السلطة وهي علامة من علامات الديمقراطية في نظام الحكم. فالسلطة المركزية كلما استعانت بالإدارة المحلية ومجالسها المنتخبة كلما كان ذلك مؤشرا على الديمقراطية.[1]

---

[1]–جعفر أنس قاسم، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، الطبعة الثانية، 1988، ص: 03.

المطلب الثاني: مقومـــات نظـــام الإدارة المحلية [1]

يعتبر نظام الإدارة المحلية أسلوبا إداريا بمقتضاه يقسم إقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي، فهذا النظام يقوم على عدد من المقومات الأساسية ويمكن إبراز أبعاد كل مقوم من هذه المقومات بالتفصيل.

1- تقسيــم إداري لأقاليــم الدولـــة

يشير هذا المقوم إلى ضرورة وجود تقسيم إداري لإقليم الدولة إلى وحدات ذات مفهوم محلي ولا تكون إلا بتوافر وحدة المصلحة لدى سكانها ووحدة الانتماء. يتوقف نوع التقسيم الإداري لإقليم الدولة على هدف الدولة من نظام الإدارة المحلية وعلى الظروف البيئية السائدة في إقليم الدولة، في هذا الإطار توجد عدة عوامل تكون دائما موضع الاعتبار عند تقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهمها: تجانس المجتمعات المحلية والقوة المالية، أي مدى قدرة الوحدة المحلية على الحصول على موارد مالية ذاتية تكفي لتغطية جزء كبير من نفقاتها، فهذا يتطلب حجما أدنى من السكان الذين يكلفون بأداء الضرائب والرسوم إلى السلطات المحلية المعنية.

كما أن هناك أساليب يمكن استخدامها لتقسيم إقليم الدولة لأغراض الإدارة المحلية، أهمها الأسلوب الكمي الذي يقسم إقليم الدولة إلى وحدات متساوية النطاق أي المساحة، أما الأسلوب الوظيفي فهو يقسم إقليم الدولة إلى وحدات لخدمة التعليم وأخرى لخدمة الصحة ووحدات للخدمات الاجتماعية، إلى جانب ذلك يوجد الأسلوب الطبيعي الذي يقسم إقليم الدولة على أساس وحدات ريفية وحضرية وهي وحدات أساسية للإدارة المحلية.

2- المجالــس المحليـــة المنتخبـــة

من الضروري إدارة شؤون الوحدات المحلية من قبل مجالس منتخبة تمثل الإدارة العامة لمواطني الوحدة، فالمواطنين أدرى بتحديد مشاكلهم والعمل على حلها بالأسلوب الذي يرونه مناسبا. فالمجالس المحلية هي هيئات الإدارة العامة للمجتمعات المحلية.

---

[1]-عبد الحميد عبد المطلب، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2001، ص ص: 49- 59.

الأصل أن تشكيل المجالس المحلية المنتخبة يكون بالانتخاب المباشر، ذلك لأن الباعث على نشأة نظام الإدارة المحلية باعث سياسي وهي الأقرب إلى الأهالي ماديا ومعنويا، بالإضافة إلى أن الانتخاب المباشر ضروري لدعم استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية ولأن التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية تقوم أساسا على المشاركة الشعبية في التخطيط و الإدارة والتنفيذ.

3-التمويل المحلي الذاتي بالموارد المحلية

يكون استقلال الوحدات المحلية إداريا باستقلالها المالي وتباعا لاستقلالها بموارد مالية ذاتية تكون لها ذمة مالية منفصلة عن ذمة الدولة وبالتالي تتمتع بحرية تامة في إنفاق أموالها. فلا يقتصر دور الاستقلال المالي على دعم الاستقلال الإداري، لكنه يسهم أيضا في دعم مبادئ الإدارة المحلية عن طريق تأكيد المسؤولية المالية لمواطني الوحدات المحلية.

بالنسبة لأعضاء المجتمع المحلي، تؤدي المسؤولية المالية إلى تعميق مفهوم الديمقراطية نظرا لارتباط عنصر التكليف بأداء الضريبة بحق التمثيل حتى يكون للممولين رأي في الطريقة التي تصرف بها أموالهم. هذه المسؤولية تجعلهم يشاركون مشاركة إيجابية في انتخاب ممثليهم في المجالس المحلية. قد تتعرض مسؤوليات الأعضاء لخطر مؤكد إذا ما تضاءل نصيب التمويل الذاتي في الميزانية المحلية، فالتركيز على أهمية الموارد المالية الذاتية لدعم الاستقلال الإداري للمجالس المحلية للدعوة إلى تحقيق تغطية النفقات المحلية كاملة بالموارد الذاتية لا يكفي، بل لابد من تدخل الدولة عن طريق الإعانات المحدودة وذلك للأسباب الموالية:

- إخضاع السلطات المحلية للرقابة المركزية بالقدر الذي يحقق حدا أدنى من مستوى الخدمات على صعيد الدولة.
- التفاوت في مستوى الخدمات من وحدة محلية إلى أخرى، إذ لا تستفيد الوحدات الغنية بإعانات لتحقيق مستوى معيشي أفضل للسكان و إنما تستفيد منها تلك الأقل ثراء.
- ارتفاع سعر الضريبة المحلية قد يؤثر سلبا على الوحدات الفقيرة وبالتالي يكون تدخل السلطات المركزية من خلال تقديم الإعانات اللازمة.

4- رقابة الحكومة المركزية على السلطات المحلية

تقوم رقابة الحكومة المركزية على الوحدات المحلية على عدد من الأسس أهمها أن السلطات المحلية تتفاوت في القوة المالية تبعا لما يأتي لكل منها من حصيلة الموارد المالية المقررة لها، الأمر الذي يتطلب مراقبة أعمال هذه السلطات بالإضافة إلى أن الجماعات المحلية تتفاوت في أحجامها، طبيعة اقتصادها ومستوى سكانها الاجتماعي والثقافي. أحيانا قد تغالي بعض السلطات المحلية في أسعار الضرائب المحلية للحصول على حصيلة تكفي لمواجهة الحاجات المحلية، مما يستدعي الأمر تدخل الحكومة المركزية بتحديد حد أعلى لأسعار الضرائب المحلية وممارسة رقابة على الأموال تضمن تقارب أسعار الضرائب بين السلطات المحلية المختلفة.

5- المـــشـــاركـــة الشعبيـــة

تعتبر المشاركة الشعبية أحد المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية وبدون المشاركة الشعبية في اتخاذ القرارات بالمجالس المحلية وفي الأعمال الخاصة بالتنمية المحلية تبعد وحدات الإدارة المحلية عن حقيقة ما يحس به المواطنون من مشكلات وحاجات. فالمشاركة الشعبية هي اشتراك المواطنين أفرادا وجماعات مع الهيئات الإدارية في تحديد الاحتياجات وأولويات المجتمع وتحديد أفضل الوسائل لتحقيق هذه الاحتياجات وتمويل المشروعات واتخاذ القرارات وتنفيذ السياسات...إلى غير ذلك من الأعمال المتعلقة بالتنمية المحلية.

من الملاحظ أن التنمية المحلية والتي تمثل الهدف الأساسي لقيام الإدارة المحلية تعتمد على ضرورة تضافر الجهود الذاتية الممثلة في المشاركة الشعبية مع الجهود الحكومية من أجل تحقيق أكبر معدلات نمو ممكنة.

6- التخطيط و ضرورة التكامل بين أجهزة التخطيط

يمكن اعتبار التنمية المحلية على أنها تلك العملية المخططة للتعبئة الشاملة والاستخدام الأمثل للموارد والإمكانيات المتاحة للنهوض بالمجتمعات المحلية في جميع المستويات.

عند التحدث عن أهمية التنمية المحلية كهدف أساسي للإدارة المحلية فإنه كي تحدث على الوجه المطلوب لابد أن تكون مخططة، أي أن التخطيط هو أحد المقومات الضرورية لأي نظام للإدارة المحلية.

فإذا كان تحديد اتجاهات التنمية فيما يتعلق بالأهداف والأولويات العامة تبدأ من السلطة العليا والمجلس الشعبي بها فإن الأهداف التفصيلية والمنشآت القاعدية ينبغي أن تبدأ من الوحدات الأدنى ومجالسها الشعبية على أن يتم إقرارها من السلطات العليا والمجلس الشعبي بها على ضوء المصلحة القومية والأولويات العامة بها ضمانا لواقعية التخطيط. ويلزم ذلك ربط التخطيط الإقليمي والمحلي بالتخطيط القومي بحيث تتضمن الخطة الوطنية الخطط الإقليمية والمحلية بما يحقق التكامل الاقتصادي والاجتماعي والعمراني وحماية البيئة وهذا يتطلب التنسيق بين أجهزة التخطيط على كافة المستويات.

7- توفـــر العنصر البشـــري

يعمل العنصر البشري على إنجاح التنمية المحلية والتي تعتبر الهدف النهائي لنظام الإدارة المحلية، فهو الذي يفكر في كيفية استخدام الموارد المتاحة أفضل استخدام وتدبير التمويل اللازم لإقامة المشروعات وتنفيذها. لذلك يجب أن تتوفر لدى وحدات الإدارة المحلية الموارد البشرية المؤهلة فنيا وإداريا بالإضافة إلى مشاركة المواطنين في جميع عمليات التنمية منذ رسم الخطة إلى غاية تنفيذها وهو عمل إلزامي.

من هنا تبرز أهمية وجود العنصر البشري كمقوم هام من مقومات الإدارة المحلية لهذا يجب أن تتأكد سلطة المجالس الشعبية فوق سلطة الأجهزة التنفيذية باستمرار وذلك هو الوضع الطبيعي الذي ينظم سيادة الشعب وهو الكفيل بأن يظل الشعب دائما هو قائد العمل والضمان الذي يحمي حقوقهم من أن تتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الإهمال أو اللامبالاة.

8- مقـــومـــات قانـــونيـــة

تعتبر المقومات القانونية من أهم المقومات الأساسية التي تقوم عليها الإدارة المحلية فيمكن استخلاص أن المقوم الخاص بضرورة تمتع كل وحدة محلية بموارد ذاتيـــة

منفصلة عن الموارد غير الذاتية لدعم استقلالها الإداري والتقليل من اعتمادها على الحكومة المركزية في الحصول على إعانات حكومية، هو الركن الأساسي لقيام نظام إدارة محلية ناجح، هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فإن توافر الموارد المالية الذاتية المحلية أمر لابد منه لكي تقوم الوحدات المحلية بالأهداف التي تسعى إلى تحقيقها.

كما تجدر الإشارة إلى أن تلك الأهداف المنوطة بالوحدات المحلية تجتمع كلها في هدف رئيسي يتلخص في السعي إلى تحقيق التنمية المحلية بأكبر درجة ممكنة من الكفاءة وحسن الأداء ذلك أن تحقيق هذا الهدف بالصورة المطلوبة يتبعه تحقق المقومات الأخرى التي تقوم عليها نظم الإدارة المحلية ومن ثم نجاح نظام الإدارة المحلية المطبق.

المطلب الثالث: عوامل نجاح الإدارة المحلية [1]

تعمل الإدارة المحلية في محيط اجتماعي واقتصادي وسياسي وثقافي يؤثر بشكل مباشر أو غير مباشر على إنتاج وحدات الإدارة المحلية من خلال عوامل مختلفة تبعا لكل وحدة من وحدات الإدارة المحلية، فهذه العوامل تختلف من عوامل سياسية إلى اجتماعية واقتصادية وتكنولوجية...

1- العــوامــل السيـــاسيـــة

تؤثر العوامل السياسية على عمل الإدارة المحلية من خلال طبيعة النظام السياسي القائم إلى جانب تطور المنظمات التي يرتكز عليها هذا التنظيم والمبينة في النقاط الموالية.

1-1- طبيعة النظام السياسي

يعرف النظام السياسي على أنه مجموعة الأعمال التي تتصل بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بصنع القرارات الإلزامية في المجتمع، فالأنظمة السياسية تصنف حسب الأحزاب الحاكمة في البلاد، فهناك نظام الحزب الواحد، نظام الحــزبــين ونظــام تعــدد الأحزاب.

1- رابح سرير عبد الله، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر، مارس 1988، ص: 42.

حتى في ظل التعددية الحزبية فإنه يبقى الحزب الحاكم هو الذي يطرح إيديولوجيته لتسيير سياسة الإدارة المعتمدة. فالحزب يؤثر على الإدارة المحلية بالبرنامج الذي يطرحه ومجموعة الأفكار التي تكون عقيدة الدولة، إذ أن الإيديولوجية هي التي تحدد خصائص النظام السياسي والمبادئ التي يستند إليها وهذه المبادئ تنعكس على عمل الإدارة المحلية، هذه الأخيرة في ظل المبادئ تمثل الإدارة الطبيعية لتنفيذ أهداف النظام السياسي.

عملت الدولة الجزائرية بدورها منذ الاستقلال على توطيد أركان الدولة من خلال اتباع نهج الاشتراكية، كما أولت أهمية كبرى بالتنمية الوطنية عبر محاورها الثلاثة الثورة الصناعية والزراعية والثقافية. ومنه فطبيعة النظام السياسي تجعل من المجالس الشعبية على المستوى المحلي المؤسسة القاعدية للنظام السياسي وتنفيذ القرارات السياسية على المستوى المحلي.

إذا طبيعة النظام السياسي تشكل أهم عامل من العوامل المؤدية إلى نجاح الإدارة المحلية، كما أنها تتوقف على طبيعة المنظمات السياسية السائدة في المجتمع.

1-2- تطور التنظيمات السياسية

تعتبر التنظيمات السياسية بمثابة الموجه والمحرك الفعلي لسياسة البلاد، فالحزب الحاكم في البلاد هو الذي يتكفل بالتوجيه والتخطيط على مستوى الدولة سواء كانت رأسمالية أو اشتراكية ويتكفل بإعداد القيادات التي تتولى مناصب إدارية مرموقة على مستوى الدولة، فهذا الشيء يدل على أن القائد الإداري الأعلى هو من صنع المنظمات السياسية ومن ثم فإنها تؤثر على نجاح الإدارة المحلية.

ومنه فالتنظيمات السياسية تعتبر الروافد الحقيقية لتزويد الجهاز السياسي ومن ثم الجهاز الإداري بأكفأ العناصر ذلك أن هذه العناصر تعتبر المحرك الأساسي لقوى الشعوب وكبريات المهام السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولما لا الثقافية أيضا. كما أن النظام السياسي والإداري كل منهما يؤثر في الثاني، إذ يهتم الأول بالتكوين القيادي والتوجيه والتخطيط والرقابة المستمرة، أما الثاني فيهتم بتنفيذ قرارات الجهاز السياسي.

2- العـــوامـــل الاجتمـــاعيـــة

تعمل الإدارة المحلية ضمن محيط اجتماعي وثقافي معين وهو الذي يعطيها دفعا قويا، كما يشكل في الوقت ذاته إحدى العوائق التي تؤخر إنجاز مشاريع الإدارة المحلية مثل السلطة السياسية السائدة، العلاقة بين الزيادة السكانية والاقتصادية ورفع مستوى الوعي الاجتماعي.

2-1- طبيعة السلطة السياسية

اختلفت الآراء حول مصدر السلطة السياسية في المجتمع وحول المبررات التي يمكن للنظام السياسي أن يرتكز عليها لأجل أن يمارس وظيفته في الإطار الشرعي وبذلك يحقق الصالح العام أو في إطار تغطية التناقضات الداخلية والعمل لحساب الطبقة المسيطرة في المجتمع اقتصاديا وسياسيا. في هذا الإطار يمكن التمييز بين السلطة الدكتاتورية والسلطة الديمقراطية.

2-1-1- السلطة الدكتاتورية

نظام السلطة الدكتاتورية يكون فيه الهيكل الاجتماعي جامدا تتحكم فيه المستويات الإدارية العليا بطريقة لا تقبل المناقشة وإبداء الرأي، هذا الوضع يؤدي إلى انتشار الخوف من السلطة والتهرب من تحمل المسؤولية على المستوى القاعدي، مثل هذه الظروف لا تساعد على نجاح الإدارة المحلية وهنا يصبح أمام السلطة خيارا واحدا لإنجاح الإدارة المحلية ألا وهو بث روح الديمقراطية في الوسط الاجتماعي.

2-1-2- السلطة الديمقراطية

يكون النظام السياسي متسما بالديمقراطية إذا كان قائما على نظام الانتخاب ويحقق حكم الشعب بنفسه، فالسلطة الديمقراطية تتسم بالمرونة والديناميكية في التسيير إلى جانب الوضوح والدقة، إذ يقصد بالوضوح أن الإدارة الديمقراطية لا تخفي شيئا عن مواطنيها مما يشعر المواطنين بأنهم جزء لا يتجزأ من إدارتهم المحلية. فمن خلال ما تمتاز به السلطة الديمقراطية عن السلطة الدكتاتورية أن الأولى تعمل على التخفيف من نقائصها، هي نظام أقرب إلى الواقعية والتي تتناسب واتساع المنطقة الجغرافية للسكان والتزايد المضطرد.

2-2- علاقة الزيادة السكانية والاقتصادية برفع المستوى التكويني

يعتبر التعليم والتكوين عنصرين هامين لرفع المستوى الثقافي وإيجاد الإطارات القادرة على العمل لسير وحدات الإدارة المحلية، غير أن مشكل الإطارات الماهرة في الدول المتخلفة يشكل أحد الحواجز الأساسية في وجه التقدم الاقتصادي، ولحل هذا المشكل لابد من التركيز على توسيع مجال التكوين ورفع مستوى الوعي الاجتماعي تبعا لتطور النمو الديمقراطي وما يرافقه من تطور الحاجيات الاجتماعية للسكان. بما أن التعليم أساس التنمية الإدارية ثم التنمية الاقتصادية، فإن الرفع من المستوى الثقافي والوعي الاجتماعي من المؤشرات الهامة لتهيئة الإطارات المناسبة لنجاح الإدارة المحلية وعلى العكس من ذلك انتشار الجهل والتعصب يتسبب في ضياع الطاقات المحلية.

3- العــوامــل الاقتــصاديــة

تقوم الإدارة المحلية بتلبية حاجيات المواطنين المتزايدة في مجال الصحة، السكن، الأمن، التموين، المياه الصالحة للشرب، نظافة الطرق...الخ. فمجالات عمل الإدارة المحلية واسعة جدا إذا ما قيست بمداخيل هذه الإدارة وهذا ما يجعلها تحتاج للموارد الذاتية والبحث عن موارد جديدة، كما هو مبين في الفقرة الموالية.

3-1- موارد الإدارة المحلية

المشكل الاقتصادي الذي تعاني منه الإدارة المحلية يتمثل في عدم وفرة الموارد المالية الكافية لتغطية النفقات المحلية، كما يقابله ضعف الوحدات الإدارية في مجال تكوين موارد جديدة، الأمر الذي يقتضي منها توفير عوامل اقتصادية تعمل على مساعدة الإدارة في إتمام وظائفها على أكمل وجه.

تكون الإدارة المحلية قوية بما لديها من قاعدة اقتصادية قوية، هذه القاعدة لا تتكون إلا بوجود موارد اقتصادية كثيفة. فالموارد المحلية تختلف من حيث المصدر فمنها موارد ذاتية وموارد خارجية، إذ تتنوع ما بين الضرائب والرسوم، القروض، الرسوم مقابل الخدمات، إلى جانب إعانات الدولة المقدمة للهيئات المحلية لتغطية نفقات تسيير الشؤون المحلية.

3-2- العمل على توفير موارد جديدة

تتمتع البلدية وهي الخلية الأساسية في المجتمع المحلي بالشخصية المعنوية إذ تتسع وظيفتها إلى مختلف المجالات الاقتصادية المحلية، مما يتطلب من الإدارة المحلية البحث عن موارد اقتصادية جديدة إلى جانب الموارد المحلية المتاحة وهذا لضمان السير الحسن لمختلف الوظائف المنوطة بها. فالحياة الاقتصادية للبلدية تتنوع حسب موقعها الجغرافي مما يتطلب منها قبل إنشاء موارد جديدة مراعاة الظروف المحلية المحيطة بها.

4- العوامل الثقافية [1]

تلعب العوامل الثقافية دورا كبيرا في تقرير أسلوب تشكيل المجالس المحلية، فانتشار ثقافة دولة ما خارج حدودها غالبا ما يصاحبه انتشار نظم هذه الدولة في مواطن انتشار ثقافتها. كما تؤثر العوامل الثقافية الداخلية على مدى استقلال السلطات المحلية في مواجهة الحكومة المركزية، فالتخلف الثقافي يؤدي بالضرورة إلى ضعف كفاءة أعضاء المجالس المحلية المنتخبة الأمر الذي يجعلهم يتقبلون مزيدا من التدخل المركزي، وهذا الأمر يؤثر سلبا على إنتاجية الموظفين في المحليات من جانب واعتمادهم على الخبرة من جانب آخر وبالتالي دعم نفوذ الحكومة المركزية على السلطات المحلية.

5- العوامل التكنولوجية

بطبيعة الحال تؤثر الأساليب التكنولوجية على الإدارة المحلية من جوانب متعددة، فالتقدم التكنولوجي يؤدي بالضرورة إلى توسيع أحجام الوحدات المحلية والعكس صحيح. فرغم العوامل التي تشير إلى اختلاف نظم الإدارة المحلية وتباينها، إلا أنه يمكن القول بأن نظام الإدارة المحلية المطبق في أي دولة من العالم له مجموعة من المعوقات أو الأركان الأساسية والتي تمثل المقومات الأساسية لقيام نظام الإدارة المحلية.

---

[1] -عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص ص: 47-49.

يعتبر وجود الإدارة المحلية مرتبطا بوجود الإنسان منذ عصور مضت، فالحكم القبلي ما هو إلا صورة من صور الإدارة الذاتية التي ما انفكت تتطور وتنتظم لتشكل تجمعا أكبر تحكمه قواعد قانونية في إطار منظم هو الدولة. تعتبر اللامركزية أسلوبا إداريا جديدا ظهر منذ أواخر القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وارتبط مفهوم اللامركزية الإدارية بالإدارة المحلية والهيئات القائمة على هذا المفهوم ألا وهي الجماعات المحلية. كما يمكن استنتاج أن النهج المتبع في تسيير شؤون الإدارة المحلية يؤدي إلى زيادة التركيز الإداري ويقلل من استقلالية الإدارة المحلية نتيجة إبعاد الجهاز المنتخب تدريجيا عن الممارسة الفعلية لعمل الإدارة المحلية والحل هو جعل الجهاز المنتخب هو المسير الفعلي على المستوى المحلي ومن ثم توفير جملة من الضوابط العلمية والعوامل التي تساعد على نجاح الإدارة المحلية، لهذا يتوجب التطرق إلى خصائص الجماعات المحلية والتعرف على اللامركزية الإدارية وكيفية تدخل المجموعات المحلية من خلالها في الحياة المحلية.

المبحث الثاني: الجماعات المحلية وخصائصها

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من النظام الإداري للدولة فهي الخلية الأساسية لإدارة التنمية المحلية، فالسلطات المحلية تباشر مهامها ضمن نظام قانوني تسير عليه لذلك لابد من التعريف بهذه الخلية الأساسية والتعرف على أهم خصائصها[1].

المطلب الأول: ماهية الجماعات المحلية

اختلفت المفاهيم في تعريف الجماعات المحلية إلا أن هناك اتفاقا بين الباحثين في أن المجموعات المحلية هيأة مستقلة إداريا وماليا عن الحكومة المركزية.

[1] – عبد الحميد عبد المطلب ، مرجع سابق، 2001، ص: 54.

1- تعـريف الجماعـات المحليـة

تعتبر الجماعات المحلية وحدات جغرافية مقسمة من إقليم الدولة وهي هيئات مستقلة في الولايات والمدن والقرى، كما تتولى شؤون هذه الوحدات بالطرق المناسبة لها وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.[1]

كما اصطلح أيضا على تسميتها بالحكم المحلي في بعض الدول نظرا لتمتعها بالاستقلال المالي عن الحكومة المركزية إلى درجة تشبيهها بالحكومة المحلية، إلى جانب أنه لابد من التفريق بين مصطلحي الإدارة المحلية والحكم المحلي، إذ أن هذا الأخير يتضمن مظاهر الحكم التقليدية من التشريع إلى التنفيذ والقضاء، الأول عمله منحصر إلا في الوظائف التنفيذية المتعلقة بالمرافق ذات الطابع المحلي.[2]

كما اصطلح على الجماعات المحلية بمصطلح "الجماعات المحلية المنتخبة" لأن جهازها التنفيذي ينتخب من قبل الشعب أو المواطنين المحليين، يقابلها في الدولة الجزائرية البلديات والولايات وتضم مجموعة سكانية معتبرة كما تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، فالأعضاء المنتخبة في البلديات تنتخب من قبل المواطنين أو سكان البلدية، إذ يقومون بتسيير شؤونهم المحلية في شكل مجلس يسمى بالمجلس الشعبي البلدي كما يقوم بتسيير شؤون الولاية مجلس منتخب كذلك هو المجلس الشعبي الولائي، هذا في النظام الجزائري. لكن السؤال المطروح هل فعلا الجماعات المحلية مستقلة عن الإدارة المركزية؟

2- خصائص الجماعـات المحليـة

تنفرد الجماعات المحلية بجملة من الخصائص تميزها وتعطيها طابع الإدارة المحلية، من جملة الخصائص:

[1]–حمدي عادل محمود، الاتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973، ص: 17.

[2]–الجندي مصطفى، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987، ص: 18.

2-1- الاستقلالية الإدارية [1]

الاستقلال الإداري معناه إنشاء أجهزة تتمتع بكل السلطات والصلاحيات اللازمة بحيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وهذا في إطار نظام رقابة مشدد من طرف الحكومة المركزية على الوحدات المحلية، كما أن هذه الاستقلالية لها مزايا تتمثل في:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لتضاعف الوظائف وكبر حجم الدولة.
- تجنب التواطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.
- تكون الإدارة المحلية باستقلاليتها الإدارية أكثر تفهما من الإدارة المركزية و قدرة على التكفل برغبات وحاجات المواطنين.
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه العمومية المحلية.

2-2- الاستقلالية المالية

بما أن الجماعات المحلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري فهذا منح لها الحق في الاستقلال المالي أو الذمة المالية المستقلة مما يتطلب توفير موارد مالية خاصة للجماعات المحلية تفسح لها المجال لأداء الاختصاصات الموكلة إليها وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها وتمتعها بحق التملك للأموال الخاصة. [2]

بالإضافة إلى ذلك فإن ميزة الاستقلالية المالية للجماعات المحلية تسمح لها بإدارة ميزاتها بحرية، لكن ذلك في حدود ما تمليه عليها السياسة الاقتصادية للدولة. فالاستقلالية المعطاة للجماعات المحلية في الوقت الحالي ليست لها هذه الصفة سواء فيما يتعلق بالميزانية أو المراقبة التي تقوم بها السلطة المركزية [3].

1- عمار عوابدي، مبدأ الديمقراطية الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1981، ص ص: 246-247.

2- لخضر مرغاد، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم المالية، كلية الاقتصاد وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001، ص: 20.

3-A.Saadi , La fiscalité des collectivités locales bilan et perspectives, Institut national de finance, kolea, 1993, p : 11.

من الملاحظ أنه في غالبية ميزانيات الجماعات المحلية يشاهد نموا بطيئا في الموارد المالية بصفة مستمرة في مقابل أن النفقات المحلية تزداد بمعدل متسارع، هذا الشيء الذي جعلها تواجه صعوبة في تخصيص الموارد المالية في أوجه الإنفاق المختلفة مما جعلها في تبعية دائمة للسلطة المركزية ومنه تزداد رقابة السلطة الوصية عليها، فالسلطة القائمة على رقابة ميزانية الجماعات المحلية لها كل الحق في المتابعة الواسعة النطاق وتمتد هذه المتابعة لضمان:

- توازن الميزانية.
- التوازن بين فصول الميزانية.
- التقييم الدقيق للاعتمادات الضرورية لتسديد النفقات الايجارية.

تخضع ميزانية الجماعات المحلية إلى قيود مفروضة عليها بموجب قوانين تضعها السلطة المركزية وتتمثل القيود في مبدأ توازن ميزانية الجماعات المحلية إذ تفرض عليها السلطة المركزية التوازن الفعلي لميزانيتها خلافا للميزانية العامة للدولة، مثلا يجب على المجلس الشعبي الولائي أن يصوت على ميزانية الولاية على أساس التوازن، على هذا الأساس فإن ميزانية الجماعات المحلية حتى ولو تمت المصادقة عليها من قبل المجلس الشعبي البلدي أو الولائي لا يمكن تنفيذها إلا بعد مصادقة السلطات الوصية. فالسلطة الوصية بدورها يحق لها الرفض أو القبول أو تعديل النفقات والإيرادات في الميزانية المحلية، في حالة عدم التصويت على الميزانية بتوازن إيراداتها مع نفقاتها يقوم الوالي بتنفيذها فورا حيث أن القاعدة العامة تفرض توازن الميزانية المحلية، أما السلطة الرقابية فإن لها كل الصلاحيات ما يمكنها من فرض احترام هذا التوازن.

المطلب الثاني: علاقة الإدارة المحلية باللامركزية الإدارية

تتبع الجماعات المحلية في تسيير شؤونها المحلية وتسطير الأهداف- من خلال برامج عمل تنموية- أساليب مختلفة والتي تعتمدها لممارسة نشاطاتها المتعددة فهذه الأساليب لها علاقة باللامركزية الإدارية أي الاستقلال الإداري للجماعات المحلية عن الحكومة المركزية وفيمايلي تعريف للامركزية الإدارية بالإضافة للعيوب والمزايا.

1- ماهيـــة اللامركزيـــة الإداريـــة

تعتبر اللامركزية الإدارية من أهم الأساليب التي تعتمد عليها الإدارة الحديثة في الدول المتقدمة، فيما يلي يتم تقديم مفهومها، اعتبارات تجسيدها بالإضافة إلى أركانها.

1-1- تعريف اللامركزيـــة الإداريـــة

تتمثل اللامركزية الإدارية في توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والسلطات المحلية [1]. فاللامركزية لها جانبان جانب سياسي يتمثل في تمكين الأجهزة المحلية المنتخبة من تسيير شؤونها بنفسها مما يرسخ مبدأ الديمقراطية الإدارية، أما الجانب القانوني فيتمثل في توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين الأجهزة المركزية والمحلية من جهة وبين الأجهزة المركزية والهيئات المستقلة ذات الطابع المرفقي من جهة أخرى وهذا ما يجعل الإدارة أكثر قربا من الشعب[2]. يقابل النظام المركزي النظام اللامركزي، إذ يعتمد الأول على ظاهرة تركيز الوظيفة الإدارية والثاني يقوم على توزيعه.

1-2- اعتبارات تجسيد اللامركزية الإدارية [3]

يفرض تجسيد اللامركزية الإدارية على الدولة مراعاة العديد من الاعتبارات منها:

1-2-1 نـــوع الوظائـــف والمهـــام

بالرغم من استقلالية الجماعات المحلية إلا أنه لا تخول لها السلطة المركزية ممارسة كل الوظائف، إذ هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى تفويض كالدفاع والأمن. أما الوظائف الأخرى كالتجهيز والتجارة والفلاحة والمواصلات والري... يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

---

1 - حمدي عادل محمود، مرجع سابق، 1973، ص: 196.

2 - عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 75.

3 - نفس المرجع أعلاه، 2002، ص: 77.

1-2-2- درجة النمو والوعي الاجتماعي

تتجسد اللامركزية الإدارية على المستوى المحلي في الإدارة المحلية والتي تخول لها صلاحية إدارة الشؤون المحلية على أكمل وجه مما يفرض كفاءة ودرجة عالية من الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبر.

1-2-3- مدى توفر الخبراء الإداريين

يعتبر انعدام أو نقص الخبراء الأكفاء والمختصين في مجال الإدارة مانعا دون اتخاذ قرارات مصيرية وهذا ما ينعكس سلبا على شؤون الإقليم.

1-3- أركان اللامركزية الإدارية

يقوم النظام اللامركزي على ثلاثة أركان، إذ يعترف بوجود مصالح محلية متميزة وبوجود هيئات محلية مستقلة، يربط هذه الأجهزة بالسلطة المركزية التي تقوم بالرقابة عليها.

1-3-1- المصالح المحلية المتميزة [1]

يرتكز نظام اللامركزية الإدارية على المصالح المحلية التي تتكفل بالإشراف والتسيير من قبل الأشخاص المعينين والمنتخبين من قبل الشعب حتى يتسنى للسلطة المركزية إدارة المصالح العامة التي تهم الدولة ككل فالدولة تسيطر على مرافق الأمن والقضاء والمواصلات بين الولايات والبلديات عبر الوطن أما الوظائف الأخرى كالصحة والتعليم والكهرباء والماء... تعنى بإدارتها المصالح المحلية لأن هذه الأخيرة أدرى بحاجة المجتمع إليها وبالتالي تتحمل هي مسؤولية إشباعها. فالمصالح المحلية في الجزائر وتحديدها يعد من اختصاص المشرع إذ يتبع هذا الأخير طريقتين هما[2]:

1-3-1-1- الطريقة الأولى

يحدد فيها المشرع اختصاص السلطة اللامركزية وما يتبقى يكون من اختصاص السلطة المركزية وبالتالي لا يمكن ممارسة أي نشاط جديد إلا بتشريع مستقل حتى لو توفر لديها كل الإمكانيات لممارسة هذا النشاط.

---

1 - لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص: 24.

2 - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص: 18.

1-3-1-2- الطريــقــة الثانــيــة

يحدد فيها المشرع اختصاصات السلطات اللامركزية دون حصر بقواعد عامة محددة إلا ما استثني بنص خاص كالدفاع والعدالة والتمثيل الخارجي لأن هذه المرافق تتعارض في طبيعتها ومبدأ فصلها عن السلطة المركزية.

1-3-2- الهيئات المحلية المسيرة

لا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة فحسب، بل يلزم عليه أن يوكل إدارة وتسيير هذه المصالح لذوي الشأن أنفسهم ولما كان من المستحيل على جميع السكان المحليين أن يقوموا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة فمن الضروري أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم أو بتعيين من السلطة المركزية.

1-3-3- رقابة السلطات المركزية

الرقابة تعني وجود أجهزة رقابية مركزية على الهيئات أو الوحدات المحلية والعاملين بها، فقد اصطلح على الرقابة المركزية بالوصاية الإدارية لدى رجال القانون إلا أنها لا تعبر عن المقصود بها، لهذا لابد أن تحل محلها الرقابة الإدارية نظرا للفوارق الآتية[1]:

- يؤخذ بمبدأ الوصاية الإدارية في القانون المدني نظرا لانعدام الأهلية لكن الإدارة المحلية تتمتع بكامل الأهلية في ممارسة كل التصرفات القانونية المنوطة بها.
- الوصاية الإدارية تقوم على فكرة إحلال شخص محل شخص آخر فاقد الأهلية أو ناقص الأهلية في رعاية شؤونه وإدارة أمواله.

ففي نظام اللامركزية الإدارية لا يكفي أن تقوم الجماعات المحلية بالدور المنوط بها فحسب، بل تتعدى إلى قياس مدى نجاح السلطات المحلية في تمتعها باستقلالية مالية واسعة.

---

[1] - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص: 13.

2- مزايا وعيوب اللامركزية الإدارية [1]

يعتبر العمل بنظام الإدارة المحلية أو اللامركزية الإدارية من الأمور الحتمية في تسيير هذه الأخيرة إلا أنها لا تخلو من العيوب بالإضافة للمزايا.

2-1- مزايا اللامركزية الإدارية

تتمتع اللامركزية الإدارية ببعض المزايا من عدة نواحي يمكن ذكرها كما يلي:

2-1-1- مزايا اللامركزية الإدارية من الناحية الاجتماعية

يعمل النظام اللامركزي في هذا المجال على تجسيد نوع من التضامن والتعاون فيما بين أفراد الجماعة الواحدة، فتتظافر جهودهم من أجل بلوغ هدف واحد ومنشود. فالمجالس المنتخبة على المستوى المحلي تضم أشخاصا يقيمون في مكان واحد ويحملون مؤهلات مختلفة وينتمون إلى طبقات وتمثيلات سياسية مختلفة ورغم هذا اتحد جهدهم من أجل التنمية المحلية.

2-1-2- مزايا اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية

يعمل النظام اللامركزي على تكريس فكرة الديمقراطية من خلال تمكين الشعب من تسيير شؤونه بنفسه عن طريق ممثليه في المجالس المحلية المنتخبة، فاللامركزية أداة فعالة لتجسيد فكرة الديمقراطية، بالإضافة إلى أن بعض السياسيين بأن الديمقراطية من الناحية السياسية تظل نظاما أجوفا إذا لم تلازمها ديمقراطية إدارية. الحقيقة أن هناك من اعتبر هذه الميزة عيبا فقيل أن اللامركزية تتيح استقلالية للوحدات الإدارية المختلفة وهو ما من شأنه أن يشكل خطرا على وحدة الدولة وتماسكها. [2]

2-1-3- مزايا اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية

يطبق النظام اللامركزي مبدأ تقريب الإدارة من الجمهور كما يكفل تبسيط الإجراءات بحكم إمكانية البت في الكثير من القرارات على المستوى المحلي وعلى هذا النحو فاللامركزية تعني التخفيف من أعباء السلطة المركزية.

---

[1] - أحمد رشيد، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975، ص: 36.

[2] - خالد قباني، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط، بيروت، 1981، ص: 110.

المركزية تحصر سائر أوجه النشاط في العاصمة سواء منها الشؤون الاجتماعية أو الثقافية فهي تخول للإدارة المركزية مهمة الفصل فيها دون الأخذ بعين الاعتبار المعطيات المحلية، فضلا عما ستأخذه عملية الفصل من زمن طويل وكل هذه المساوئ يتم القضاء عليها بتطبيق النظام اللامركزي، أي تتحول سلطة القرار من المستوى المركزي إلى المستوى المحلي أين يتم التخفيف من حدة إجراءاتها.[1]

2-2- عيوب اللامركزية الإدارية [2]

تتجسد عيوب اللامركزية الإدارية في النواحي السياسية، الإدارية والمالية منها:

2-2-1- عيوب اللامركزية الإدارية من الناحية السياسية

يضمن النظام اللامركزي نفوذ وهيمنة السلطة المركزية، إذ عاب البعض على النظام اللامركزي بأنه يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة من جراء توزيع الوظائف والاعتراف باستقلالية بعض أجزاء الإقليم عن الدولة وتمتعها بالشخصية المعنوية.
غير أن هذه الاستقلالية لا تعطي للسلطة المحلية حق الانفصال عن الدولة وتعترف لها بسلطة التشريع مثلا، بل تظل تابعة للدولة الأم في كثير من المسائل.

2-2-2- عيوب اللامركزية الإدارية من الناحية الإدارية

يرى بعض المفكرين أن النظام اللامركزي يؤدي إلى ظاهرة عدم التجانس في القيام بالعمل الإداري وذلك نظرا إلى لجوء ممثلي الإدارة المحلية إلى تفضيل الشؤون المحلية عن الشؤون الوطنية.[3]

فالنظام المركزي أكثر عدالة من الناحية الإدارية، حيث هذه العدالة يمكن تحقيقها بتفعيل أجهزة الرقابة ومنها الرقابة الوصائية وكذلك عقد لقاءات بين الفترة والأخرى تضم المنتخبين المحليين بهدف ضمان التجانس في أداء العمل الإداري بين الهيئات المحلية المستقلة.

[1] - جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص: 23.
[2] - عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص ص: 86-87.
[3] - خالد قباني، مرجع سابق، 1981، ص: 108.

2-2-3- عيوب اللامركزية الإدارية من الناحية المالية

يهدف النظام المركزي إلى اقتصاد في النفقات وذلك بحكم التقليل من عدد الآمرين بالصرف، بالمقابل تفرض استقلالية الإقليم من الناحية القانونية الاعتراف للإقليم بذمة مالية مستقلة عن الدولة وهو ما ينقل في النهاية سلطة الآمر بالصرف من أعلى درجة في الهرم إلى مستويات أخرى(ولاية، بلدية، مؤسسة...)، فالتعدد في الآمرين بالصرف يعني المبالغة في النفقات العامة والتقليل منها يتطلب استغلال أدوات الرقابة سواء تلك التي تمارسها سلطة الوصاية أو الأجهزة المختصة ماليا.

مهما تعددت عيوب اللامركزية الإدارية إلا أنها تعتبر أنجع وسيلة للتسيير الأمثل للجماعات المحلية، من خلالها تقوم بالوظائف المختلفة في مجالات عديدة.

المطلب الثالث: وظائف الجماعات المحلية [1]

لا تختلف وظائف الجماعات المحلية بين البلدية والولاية على العموم في ظل الحدود والقيود المفروضة عليها من السلطة المركزية إلا أنها تقوم بالعديد من المهام التي تلبي حاجات المواطنين المتزايدة. فالجماعات المحلية تختص بأعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة الإقليم وحماية البيئة...وكل ما يهم الإقليم المحلي.

1- المهـــام الاجتماعيـــة والثقافيـــة

في المجال الاجتماعي والثقافي هناك عدة قطاعات تتدخل فيها الجماعات المحلية كما هي مبينة في النقاط الموالية.

1-1- المهـــام الاجتمـــاعيـــة

تتدخل الجماعات المحلية من الناحية الاجتماعية في قطاع السكن، التربية والتكوين المهني والصحة.

1- مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص ص: 4-6.

1-1-1- قطــاع الســكــن

تعمل الجماعات المحلية في هذا المجال على إيجاد السكن الملائم من خلال وضع شروط الترقية العقارية العمومية والخاصة وتفعيلها من خلال إنشاء المرافق والمقاولات البلدية والولائية والشركات الخاصة التي تخضع لأحكام القانون الخاص.

1-1-2- قطاع التربية والتكوين المهني

تقوم في هذا الإطار بإنجاز مراكز التكوين المهني ومؤسسات التعليم الأساسي والثانوي والتقني وصيانتها وتشجيع تنمية النظام التربوي والتكفل بالنقل المدرسي وذلك بهدف تقديم خدمات ذات مصلحة عامة.

1-1-3- قــطــاع الصــحــة

تعمل الجماعات المحلية على توفير شروط النظافة الخاصة بالأغذية والأماكن والمؤسسات التي تستقبل الجمهور وإنشاء الهياكل الصحية من قاعات للعلاج وعيادات الولادة ووحدات حماية الأمومة والطفولة...إلخ .[1]

1-2- المهــام الثــقــافــيــة

في المجال الثقافي، تنشط الجماعات المحلية في قطاعات معينة كتشجيع الرياضة، تطوير قطاع السياحة بالإضافة إلى الحفاظ على التراث الفني كما هو مبين في الفقرة الموالية.

1-2-1- قطاع الشباب والرياضة

تقوم الجماعات المحلية بتشجيع وتمويل الأنشطة الرياضية والتربوية الشبانية وإنجاز دور الشباب والملاعب المتعددة الرياضات من أجل تنمية العقول مع الأبدان للشباب الذي يمثل نسبة معتبرة من المجتمع المحلي.

1-2-2- قطــاع السيــاحــة

يعتبر قطاع السياحة فعالا في التنمية المحلية، إذ يساهم في تمويل الميزانية المحلية ومقابل ذلك تقوم الجماعات المحلية بإنجاز المرافــق الخاصــة بالسياحــة منها مطاعم،

---

[1] – كامل بربر، نظم الإدارة المحلية، المؤسسات الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996، ص: 64.

مخيمات صيفية، فنادق...إلخ، وذلك لتشجيع هذا القطاع مع ترك المبادرات للخواص لتدعيم قطاع السياحة وبالتالي تخف المهام الموكلة إلى الجماعات المحلية.

1-2-3- القطاع الفنـــي التراثـــي

تقوم الجماعات المحلية في هذا المجال بإنشاء مؤسسات ثقافية ومراقبتها وصيانتها كالمعاهد الموسيقية البلدية، المتاحف والمكتبات وقاعات السينما، كما تقوم بالمحافظة على الآثار التاريخية والطبيعية وحماية الفنون الشعبية.

2- المهـــام الاقتصاديـــة والماليـــة

يمكن حصر هذه الوظائف فيما يلي:

- تغطية الحاجات الأساسية للمواطنين وذلك عن طريق العدالة في توزيع المداخيل وتقديم خدمات ذات مستوى مقبول وتحسين مستوى المعيشة.
- تعبئة الطاقات والمهارات المحلية بإدماجها في العملية الاقتصادية والتنموية للبلدية أو الولاية.
- تطوير النشاطات الاقتصادية خاصة تلك التي تتعلق بترقية الصناعات الصغيرة والمتوسطة بإنشاء مؤسسات شبا نية للاستثمار كمؤسسات تشغيل الشباب مثلا.
- العمل على تحسين مستوى التشغيل بتوفير مناصب شغل جديدة للأشخاص العاطلين عن العمل على المستوى المحلي.
- تنشيط الأسواق القائمة وخلق أسواق جديدة بهدف تلبية احتياجات المواطنين المحلية.

كما تقوم الجماعات المحلية في الجانب المالي بتسيير مواردها المالية من الضرائب والإعانات والهبات والقروض.

المبحث الثالث: تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري

تتمثل الإدارة اللامركزية في القانون الجزائري في العديد من الهيئات والمؤسسات والوحدات الإدارية اللامركزية الإقليمية مثل الولاية والبلدية، والفنية والمصلحية مثل المؤسسات العامة الإدارية والشركات الوطنية والتعاونيات والمكاتب والدواوين العامة...إلخ.

فالحديث عن تطبيقات الإدارة المحلية في القانون الجزائري يفرض بالضرورة دراسة قواعد قانون البلدية والولاية طبقا للتشريع المعمول به، أي القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية والقانون 90-09 المتعلق بالولاية. فالقانون الأول الخاص بالبلدية صدر بموجب الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي1967 وقانون الولاية الأول صدر بموجب الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 أفريل1969 .[1]

المطلب الأول: التنــظيــم الإداري للــولايــة

تعتبر الولاية كوحدة إدارية لامركزية تتوفر فيها مقومات وأركان اللامركزية الإدارية وأسسها الفنية والسياسية. فهي تتمتع بخصائص ذاتية ومفهوم خاص بها.

1- الإطار القانوني للولاية ومراحل إنشائها

صدر ميثاق الولاية في 26 مارس1969 وتبعه قانون الولاية بالأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23أفريل1969 حيث اعتبر الولاية كوحدة تصل بين الدولة والبلديات فلم يعتبرها كوحدة لامركزية فحسب بل هي أيضا دائرة إدارية تعكس نشاط الإدارات المركزية.[2]

1-1- تعريف الولاية وكيفية إدارتها

تعرف الولاية كمنطقة جغرافية أو كإدارة لامركزية إقليمية في النظام الإداري الجزائري، فهي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال وتقوم بنشاط سياسي واقتصادي اجتماعي وثقافي تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية ويتولى إدارة الولاية كل من الوالي، مجلس الولاية والهيئة التنفيذية.[3]

---

[1]- عمار عوابدي، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002، ص:251.

[2]- جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص: 50.

[3]- المادة الأولى من الأمر رقم69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969.

قد عرفت المادة الأولى من القانون رقم90-09 سالف الذكر الولاية بأنها: " جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"، يتم إنشاء الولاية طبقا للقانون الحالي أو القديم بموجب قانون بالنظر إلى أهميتها.

فالولاية لها أساس دستوري إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية [1]. كما أن لها أساس في القانون المدني تضمنته المادة 49 منه، ولقد خضعت الولاية لأنظمة وقوانين مختلفة منذ عهد الاستعمار الفرنسي حتى آخر قانون للولاية الصادر في 1990. [2]

فيما يخص إدارة الولاية، فإن كل وحدة منها تقوم بوظائف معينة والوالي يعتبر ممثل السلطة المركزية في الولاية فهو يعين بموجب مرسوم ويعتبر مندوب الحكومة المركزية والممثل المباشر لكل الوزراء. فالوالي يختص بتنفيذ القوانين في نطاق الولاية والمحافظة على النظام العام وأمن الدولة، يمثل الدولة أمام القضاء، بالإضافة إلى ذلك فهو الآمر بالصرف فيما يخص العمليات المالية التي تخص الولاية.

أما المجلس الشعبي الولائي فيمثل الديمقراطية في الولاية وهو مجلس منتخب من قبل الشعب لذلك يعتبر المجلس الوحيد الذي يعمل على إشراك المواطنين في تسيير شؤون الولاية. تدوم مدة هذا المجلس خمس سنوات كما لا يجوز للمترشحين الجمع بين العضوية في المجلس الشعبي الولائي والوظائف الأخرى كالقضاء والجيش والشرطة وغيرها. فالانتخاب لا يقع على الأشخاص الذين مارسوا الوظائف الآتية [3]:

- أعضاء سلك الولاية.
- القضاء.
- أمين الخزينة في الولاية.
- رؤساء المصالح للإدارات المدنية للدولة.

---

[1]- المادة 15 من دستور 1996.

[2]- عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 111.

[3]- جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص ص: 50-52.

- القائمون بالوظيفة في الولاية.
- رؤساء المصالح المكلفون بصفة دائمة أو بمصلحة أو مؤسسة ذات قوانين أساسية تابعة للولاية.

يعقد المجلس ثلاث دورات عادية في السنة خلال شهر أفريل، جوان وأكتوبر، بالإضافة إلى دورات استثنائية بناء على طلب من الوالي أو ثلثي أعضاء المجلس الشعبي للولاية.

يمكن وقف المجلس الشعبي الولائي بقرار من وزير الداخلية لكن لا يمكن حله إلا بمرسوم، كما يقوم بتنفيذ مداولات وقرارات المجلس الشعبي الولائي الهيئة التنفيذية تحت إشراف الوالي، فاللجنة التنفيذية للولاية يتم تشكيلها بالتعيين من مديري ورؤساء المصالح العمومية المكلفين بإدارة مختلفة الأنشطة في الولاية.

إلى جانب أنه يجب أن يجتمع مرتين في الشهر على الأقل وفي الفترات التي تتخلل هذه الاجتماعات يجمع الوالي مرة كل أسبوع أعضاء المجلس المختصين على وجه الخصوص لدراسة المسائل العاجلة، كما يمكن للوالي دعوة كل شخص يراه أهلا للاختصاص لمشورته في مثل هذه الاجتماعات.

1-2- مراحل إنشاء الولاية [1]

يتم إنشاء الولاية بواسطة قانون ويحدد اسمها ومركزها الإداري والحدود الإدارية لها بموجب مرسوم، فعملية إنشاء الولاية سواء بشكل كلي أو جزئي تمر بثلاث مراحل أساسية.

1-2-1- مرحلة التقرير

تمثل هذه المرحلة بداية أو التمهيد لإنشاء الولاية، أي انعقاد النية للسلطات العامة المختصة على إحداث الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

[1]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 254.

1-2-2- مـرحـلة التحـضيـر

تنحصر في إعداد الوسائل والقانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة لمرحلة تنفيذ قرار إنشاء الولاية.

1-2-3- مـرحـلة الـتـنفـيـذ

تمثل هذه المرحلة الدخول فعلا في حيز التطبيق و تحويل مرحلة التقرير إلى واقع مطبق، نظرا لأهمية هذه المرحلة وكونها تتميز بصفة الاستمرارية فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ والرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

1-3- خـصائـص نظـام الـولايـة [1]

يتمتع نظام الولاية بمجموعة من الخصائص كونها وحدة إدارية لامركزية مشكلة للنظام الإداري في الجزائر، فهي كمجموعة إقليمية لها مميزات ذاتية تنفرد بها فهي:

- تعتبر كوحدة، مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحة أو مرفقيه، فقد منحت الاستقلال والشخصية المعنوية
- تمثل همزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة.

فالولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني تعد عنصرا فعالا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في تحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات البلديات وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة، لهذا اعتبرت الولاية منذ نشأتها عامل التوفيق بين المصلحة المحلية الجهوية والمصلحة العامة للدولة.

- تعتبر صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية النسبية لا صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية، لأن أعضاء جهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم بالأشخاص وإنما يتم انتخابهم وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء والوالي من قبل السلطات المركزية بمرسوم والمتمثلين في أعضاء المجلس التنفيذي وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة يديرها الوالي.

---

[1]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص ص: 251-253.

ومنه، فالولاية ليست مجرد جماعة محلية تقدم أعمالا امتدادا لأعمال الجماعات المحلية الأخرى وأعمال الدولة فحسب، بل هي كذلك دائرة إدارية لامركزية تمكن الإدارات المركزية للدولة من توجيه أعمالها لخدمة المواطن وتؤديه على أكمل وجه.

2- هيئـــات تسييـــر الـــولايـــة

يتكون جهاز الهيئة التنفيذية للولاية وهيئة إدارة وتسيير الولاية من ثلاث هيئات إدارية أساسية هي:

2-1- تعريف المجلس الشعبي الولائي وتشكيله

يشكل المجلس الشعبي للولاية هيئة أساسية في تشكيل جهاز تسيير الولاية باعتبارها مجموعة إدارية لامركزية إقليمية.

2-1-1- تعريف المجلس الشعبي الولائي

يعرف المجلس الشعبي الولائي على أنه "جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره والسهر على شؤونه ورعاية مصالحه".[1]

2-1-2- تشكيل المجلس الشعبي الولائي

يتكون المجلس من مجموعة من المنتخبين يتم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموعة من المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، فهذا يعكس دور المجلس الشعبي الولائي في تجسيد مبدأ الديمقراطية الإدارية ومبدأ المشاركة الشعبية في الجزائر.[2]

يتم اختيار جميع الأعضاء بواسطة الاقتراع العام المباشر لمدة خمس سنوات، فالمترشح لا بد أن تتوفر فيه جملة من الشروط للعضوية في المجلس الشعبي الولائي وهي:

- الجنسية الجزائرية.

---

[1]- عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 113.

[2]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 255.

- التسجيل في القوائم الانتخابية المعدة من قبل الحزب والترشيحات الفردية والمستقلة مرفوضة.[1]

- الاستقامة والنزاهة والجدية في العمل.

- أن يبلغ المترشح يوم الاقتراع ثلاثة وعشرون (23) سنة كاملة.

- عدم الجمع بين صفة العضوية في المجلس الشعبي للولاية والوظائف والصفات الوظيفية الأخرى التي تتنافى مع عضوية المجلس الشعبي للولاية والتي حددها القانون.

ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي ما بين 35 و 55 عضوا تبعا لعدد سكان الولاية حيث [2]:

يكون عدد أعضاء المجلس 35 عضوا في الولاية التي لا يزيد عدد سكانها عن 250.000 نسمة، 39 عضوا في الولايات التي يتراوح عدد سكانها من 250.001 إلى 650.000 نسمة، 43 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 650.001 إلى 950.000 نسمة، 47 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 950.001 إلى 1.150.000 نسمة، 51 عضوا بالنسبة للولايات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1.150.000 إلى1.250.00 نسمة و55 عضوا في الولايات التي يزيد عدد سكانها عن 1.250.000 نسمة.

أما عن عملية الانتخاب فهي تمر بعدة مراحل في ظل مجموعة من الإجراءات والقواعد الإلزامية وللإطلاع على حيثيات هذه المراحل يمكن اللجوء إلى المواد 7-62 من قانون الانتخاب رقم 80-03 الصادر في 25 أكتوبر1980.

2-2- الهيئـــة التنفيذيـــة للـــولايـــة

تتشكل الهيئة التنفيذية من الوالي ورؤساء ومديري المصالح الإدارية للوزارات المختلفة بالولاية.

2-2-1- تشكيل الهيئة التنفيذية للولاية

تمثل الحكومة والوزارات المختلفة في تنفيذ السياسة العامة والقوانين والمخططات الوطنية على مستوى الولاية.

---

[1]- المادتان 8 و9 من قانون الولاية رقم 90-09.

[2]- المادة 99 من الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مارس 1997.

كما تمثل الهيئة التنفيذية للولاية الحكومة في تحريك سلطات رقابة الوصاية الإدارية على الهيئات والجماعات اللامركزية على مستوى الحدود الإدارية للولاية. ويعمل الهيكل التنفيذي أيضا على تحقيق التناسق والانسجام بين الوظائف والمصالح المحلية والأعمال والوظائف العامة للإدارة المركزية للدولة. تتكون الهيئة التنفيذية للولاية من المجلس التنفيذي للولاية ووالي الولاية.[1]

2-2-2- مهام المجلس التنفيذي للولايــة

للمجلس التنفيذي إدارة خاصة به تتكون من أمانة عامة وعدد من المصالح والأجهزة والأقسام الفنية المتخصصة. يقوم الوالي بالإشراف على عمل المجلس التنفيذي وهو مسؤول عن الاختصاصات المنوط بها المجلس التنفيذي والمحددة وفق القوانين[2]:

- تقوم الأمانة العامة للمجلس التنفيذي بإدارة وتسيير شؤون الولاية.
- تحت إشراف والي الولاية يقوم المجلس التنفيذي بتنفيذ قرارات الحكومة على مستوى الولاية يقوم المجلس التنفيذي للولاية بأعمال الرقابة الوصائية على الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية اللامركزية إقليميا ومصلحيا.
- يسهم المجلس التنفيذي للولاية في إعداد وتحضير المخططات والسياسات العامة الوطنية ويقوم بتنفيذها في نطاق اختصاصه وفي مجال الحدود الإدارية للولاية كما يبدي رأيه في مدى مقدرة وملائمة إمكانات ووسائل الولاية في التجاوب والمساعدة في تحقيق وإنجاز السياسة العامة الوطنية المراد تطبيقها.
- يعتبر المجلس التنفيذي للولاية حلقة الوصل بين المصلحة العليا والإدارات المركزية للدولة من جهة وبين الهيئات والمؤسسات الإدارية اللامركزية المحلية من جهة أخرى، إذ يقوم بعملية التنسيق بين أعمال المصالح المحلية وأعمال المصالح الوطنية.

2-3- والــي الولايــة وصلاحياتــه

بناء على تقرير من وزير الداخلية والجماعات المحلية يتخذ في مجلس الوزراء وبمرسوم رئاسي يتم تعيين الوالي وهذا طبقا للمادة 78 من دستور 1996.

---

[1]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 271.

[2]- المواد 140 إلى 148 من قانون الولاية رقم 90-09.

يتمتع الوالي بوضعية قانونية متميزة وصلاحيات على اعتباره ممثلا للسلطة المركزية، الولاية وكهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي على مستوى إقليم الولاية حيث يعتبر الرئيس الإداري للولاية [1]. وفيمايلي يتم التطرق لصلاحيات الوالي.

2-3-1- الوالي باعتباره ممثلا للدولـــة

باعتبار الوالي مندوبا للحكومة على مستوى إقليم الولاية، فإنه يعهد إليه تنفيذ تعليمات مختلف الوزراء على المستوى المحلي، كما يعمل على التنسيق بين مختلف المصالح داخل تراب الولاية، إلا أن المشرع استثنى بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي [2] :

- مختلف المصالح التي يتجاوز نشاطها حدود الولاية.
- العمل التربوي.
- الرقابة المالية.
- الوعاء الضريبي والتحصيل الضريبي.
- الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية التوظيف العمومي.

وكل قطاع أو مصلحة تخضع في الأصل إلى تعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني لا تخضع لسلطة الوالي. كون أن الوالي ممثلا عن الدولة فهو ملزم بالحفاظ على النظام العام واتخاذ كل الإجراءات اللازمة لتحقيق الهدف.

كما أجاز قانون البلدية للوالي أن يمارس سلطته محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ كل إجراء يراه مناسبا للمحافظة على النظام على تراب البلدية.

2-3-2- الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي

تحت هذه الصفة يقوم الوالي بتنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات المجلس الشعبي الولائي، هذا ما نصت عليه المادتان84 و103 من قانون الولاية لسنة 1990.

---

[1]- عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص ص: 129-130.

[2]- المادتان 92 و93 من قانون الولاية رقم 90-09.

والوالي ملزم قانونيا بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ المداولة السابقة للمجلس الشعبي الولائي بتوجيه التعليمات لمختلف المصالح المعنية كما يطلع كذلك الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي كل سنة على نشاط مصالح الدولة المختلفة على مستوى الولاية.

2-3-3- الوالي باعتباره ممثـــلا للولايـــة

في الأصل الوالي هو ممثل عن الولاية إذ يمثلها في مختلف التظاهرات الرسمية، الأعمال الإدارية والمدنية وإدارة أملاك الولاية تحت رقابة المجلس الشعبي الولائي. فالوالي يمثل الولاية أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، ومن الناحية المالية يعد الوالي آمرا بالصرف فيتولى إبرام العقود باسم الولاية.

بالإضافة إلى الوالي والمجلس الشعبي الولائي هناك هيئة أخرى تساعد على تسيير الإقليم ألا وهي الدائرة، التي تمثل وسيط بين البلدية والولاية.

3- الإطـــار القانـــوني للـــدائـــرة

تعتبر الدائرة جزء من الولاية يشمل عددا من البلديات، إذ نص قانون الولاية على تقسيم تراب الولاية إلى دوائر ويرأس الدائرة رئيس دائرة يساعد الوالي في تمثيل الدولة وتطبيق توجيهات الحكومة.

1-3- تعـــريـــف الـــدائـــرة

تعرف الدائرة على أنها تلك المقاطعة الإدارية التي تنشأ وتعين حدودها وتلغى أو تعدل بموجب قانون[1]، لكن هذا التعريف يقتصر على الجانب الشكلي فقط للدائرة ويتجاهل الجانب الموضوعي، إذ أن الدائرة ليست مجرد مقاطعة بل هي تتولى المصادقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي، تنشيط ومتابعة عمل البلديات وإنشاء المؤسسات بغرض تحقيق التنمية المحلية. فمن خلال التعريف الذي ورد في القانون رقم 81-02 للدائرة يمكن استخلاص ثلاث ميزات للدائرة[2] :

---

[1]- المادة 166 من القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14فيفري1981 المتمم لقانون الولاية 1969.

[2]- رابح سرير عبد الله، مرجع سابق، 1988، ص ص: 117-118.

- أن الدائرة وحدة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي أي أنها تمثل جزء أدنى من نظام عدم التركيز الإداري، فهي تتلقى التعليمات من أعلى الهرم الإداري المحلي وتنفذها على مستوى البلديات المتواجدة على التراب الوطني.

- الدائرة تقوم بالإشراف على حسن تسيير البلديات وهو عمل غير سهل إذ يتطلب إمكانات بشرية ومادية ضخمة حتى يتسنى لها مساعدة البلديات على القضاء على المشاكل.

- تقوم الدائرة بالإضافة إلى ما سبق بممارسة الوصايا والتقويم وتحديد عوامل النجاح والتأخير بغية اتخاذ الإجراءات اللازمة لإزالة العوائق.

3-2- صلاحيات رئيس الدائرة

يقوم رئيس الدائرة في نطاق القوانين واللوائح السارية والتعليمات تحت سلطة الوالي بتوجيه وتنشيط وتنسيق البلديات النقابات والمؤسسات البلدية الموجودة في نطاق الحدود الإدارية للدائرة [1]. كما يعتبر رئيس الدائرة كمتصرف إداري له تجربة في مجال القيادة الإدارية والتسيير ويعين بمرسوم بناء على اقتراح من وزير الداخلية والجماعات المحلية، فهو يساعد الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وبتفويض من الوالي يعمل رئيس الدائرة على:

- المساهمة في تحضير مخططات التنمية المحلية وتنسيقها.

- الموافقة على مداولات المجلس الشعبي البلدي للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 50.000 نسمة فيما يخص ميزانية البلديات، أسعار الكراء، شروط عقود الإيجار التي تتجاوز مدتها تسع سنوات، المزايدات العلنية، الصفقات العمومية والهبات والوصايا. [2]

- يتولى رئيس الدائرة الموافقة على المداولات والقرارات الخاصة بتسيير المستخدمين البلديين، كما يشجع المبادرات الفردية والجماعية التي من شأنها تقدم خدمات للمواطنين وتسهم في تنفيذ المخططات البلدية للتنمية.

---

[1]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 277.

[2]- المادة 75 من المرسوم رقم 86-38 المؤرخ في 18فيفري1986 يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

- كما يتولى رئيس الدائرة جمع رؤساء المجالس الشعبية البلدية مرة على الأقل في الشهر ويحرر محضرا عن الاجتماع ويرسل نسخة منه إلى والي الولاية.

تعتبر الدائرة العضو المساعد للولاية في إدارة الشؤون المحلية، فلا يمكن لأحد أن ينفي دورها الفعال في التنمية المحلية، لكن جهاز الإدارة المحلية في الجزائر لا يقتصر فقط على هاتين الهيئتين وإنما يضاف إليهما جهاز البلدية الذي يعبر عن الاستقلالية المطلقة بالإضافة إلى جهازه المنتخب من قبل المواطنين وهو بذلك يمثل أقرب هيئة للشعب.

المطلب الثاني: التنظيم الإداري للبلدية

تعتبر البلدية خلية أساسية في التنظيم الإداري المحلي في النظام الجزائري، فقد تأثرت البلدية الجزائرية بالنظام الفرنسي وذلك من حيث السبل الملائمة لبيان علاقة البلدية بالإدارة المركزية ومجال عمل كل منهما.

1- تعريف البلدية قانونا ونشأتها

حضيت البلدية في الجزائر باهتمام بالغ الأهمية تمثل ذلك في النصوص القانونية والدساتير التي بينت الإطار القانوني والوظيفي للبلدية.

1-1- الإطار القانوني للبلدية

اهتم المشرع الجزائري بالبلدية منذ الاستقلال نظرا لأهميتها في تحريك الاقتصاد المحلي كونها أقرب هيئة للمواطن من منتخبيها. قد عرفتها المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17أفريل1990 المتعلق بقانون البلدية" البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون". كما عرفها قبل ذلك قانون البلدية الأول لسنة 1967 بأن البلدية:"هي الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأساسية".

يبين التعريف الثاني مختلف الوظائف المنوطة بالبلدية، وقد أشارت أيضا مختلف الدساتير الصادرة في الجزائر إلى البلدية باعتبارها قاعدة للامركزية الإدارية، هذا ما ورد في المادة 09 من دستور 1963، المادة 36 من دستور 1976، المادة 15 من دستور 1989، المادة 15 من دستور 1996 .[1]

1-2- إنشـــاء وتطور نظـــام للبلديـــة

يتم إنشاء البلدية وتعيين حدودها الإدارية بموجب مرسوم يصدر من طرف رئيس الجمهورية بناء على قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية. كما أن" تغيير اسم البلدية أو تعيين مقرها أو تحويله يتم بموجب مرسوم يتخذ بناء على قرار من وزير الداخلية وبعد استطلاع رأي الوالي، وباقتراح من المجلس الشعبي البلدي".[2]

فيما يخص ضم أو فصل بلدية أو عدة بلديات عن بلدية واحدة يتم بناء على قرار من وزير الداخلية بالإجماع مع والي الولاية والمجالس الشعبية البلدية، بالإضافة إلى هذا فإن حقوق والتزامات البلديات المنضمة تحول كلها إلى البلدية التي ضمت إليها، والشيء نفسه عند فصل جزء عن بلدية أو عدة بلديات فإن كل بلدية تأخذ حقوقها وتتحمل الالتزامات التي عليها. [3]

شهد نظام البلدية في الجزائر عدة تطورات وتعديلات منذ الاستعمار الفرنسي إلى غاية الوقت الحالي، إذ امتدت المرحلة الأولى ما بين 1830 و 1962 حيث كانت مجرد أداة لتحقيق طموحات الاستعمار الفرنسي، المرحلة الموالية كانت مرحلة انتقالية امتدت من1962 إلى غاية 1967 عرفت هذه الفترة شلل أكثر من 1500 بلدية على مستوى الوطن نظرا للظروف المادية المزرية ونقص الموارد البشرية، المرحلة الثالثة هي مرحلة التفكير في إنشاء قانون البلدية في جانفي 1967.

---

[1]– عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص : 135.

[2]– المادة 04 من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

[3]– المواد 06 إلى 08، نفس المرجع أعلاه.

المرحلة الرابعة انحصرت بين 1967و1990 أين أطلق الاختصاص للبلديات وتم اعتماد الحزب الواحد وإعطاء أولوية في التسيير للعمال والفلاحين والمرحلة الأخيرة هي مرحلة قانون البلدية لسنة 1990 تميزت هذه المرحلة باعتماد نظام التعددية الحزبية وإلغاء نظام الحزب الواحد ولم يعد للعمال والفلاحين أي أولوية في الترشح.[1]

1- 3- خصائص نظــام البلــديــة [2]

كما هو الحال بالنسبة لنظام الولاية فإن البلدية تتمتع كذلك ببعض المزايا الذاتية تختص بها عن غيرها من الجماعات المحلية:

- تعتبر البلدية وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية جغرافية وليست مؤسسة فنية موضوعية أو مصلحيه.
- نظام البلدية في التنظيم الإداري الجزائري هو صورة وحيدة للامركزية الإدارية المطلقة، إذ أن جميع أعضاء هيئات تسييرها وإدارتها يتم اختيارهم عن طريق الاقتراع العام المباشر.
- أن البلدية منوطة باختصاصات ووظائف مختلفة في شتى المجالات أجازها لها المشرع دونا عن الهيئات الأخرى وخلافا للنظام البلدي المعمول به في فرنسا. والسبب في توسيع مجال الاختصاص يعود إلى طبيعة نظام البلدية والنظام المعمول به في الدولة الجزائرية.
- نظام الوصاية الإدارية والسياسية المطبق على البلدية يعد محكما ومشددا عليها، ففي إطار الاختصاصات المعنية بها يعد أي إخلال أو تجاوز منها في مجال الاختصاص باطلا وغير مشروع.

2- هيئــات تسييــر البلــديــة

قسم قانون البلدية الصادر في 17أفريل 1990 هيئات البلدية إلى هيئتين هما المجلس الشعبي البلدي ورئيس المجلس الشعبي البلدي ويرى بعض المختصين من رجال القانون أن الهيئات تنقسم إلى المجلس الشعبي البلدي، الهيئة التنفيذية للبلدية ولجان البلدية.

---

[1]- عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص ص: 135-137

[2]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص ص: 280-281.

2- 1- المجـلس الشعبـي البـلـدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية وفق التصنيف الموالي[1]:

- **07** أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن **10.000** نسمة.
- **09** أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين**10.001** و **20.000** نسمة.
- **11** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **20.001** و **50.000** نسمة.
- **15** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **50.001** و**100.000** نسمة.
- **23** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **100.001** و**200.000** نسمة.
- **33** عضوا في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها **200.000** نسمة.

لم يترك المشرع الجزائري أي ثغرة فيما يخص الفئة القابلة للترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي، وحدد في هذا الإطار عينة من الأشخاص المحرومين من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي نص عليها في المادة 98 من قانون الانتخاب رقم 80-03 الصادر في25 أكتوبر 1980 ألا وهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، محاسبي الأموال البلدية ومسؤولي المصالح البلدية.

2- 2- الهيئـة التنفيذيـة للبـلديـة

تتألف الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، ويتم تعيين الأعضاء بواسطة الاقتراع السري والأغلبية المطلقة. بالإضافة للمجلس الشعبي البلدي هناك لجان البلدية أيضا، سيتم التطرق إلى صلاحيات الهيئتين في الفقرات الموالية.

[1] – عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 138.

2- 1- المجلس الشعبي البلدي

يعتبر المجلس الشعبي البلدي أهم خلية في التنظيم البلدي نظرا لحساسية وضعه والأعضاء المشكلة له والتي تباشر مهامها عن طريق الاقتراع العام المباشر والسري وتدوم مدة عضوية المجلس الشعبي البلدي خمس سنوات، إذ قسم المشرع عدد الأعضاء في المجلس الشعبي البلدي بحسب التعداد السكاني لكل بلدية وفق التصنيف الموالي[1]:

- **07** أعضاء في البلديات التي يقل عدد سكانها عن **10.000** نسمة.
- **09** أعضاء في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين**10.001** و **20.000** نسمة.
- **11** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **20.001** و **50.000** نسمة.
- **15** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **50.001** و**100.000** نسمة.
- **23** عضوا في البلديات التي يتراوح عدد سكانها بين **100.001** و**200.000** نسمة.
- **33** عضوا في البلديات التي يساوي أو يفوق عدد سكانها **200.000** نسمة.

لم يترك المشرع الجزائري أي ثغرة فيما يخص الفئة القابلة للترشح للعضوية في المجلس الشعبي البلدي، وحدد في هذا الإطار عينة من الأشخاص المحرومين من الترشح لانتخابات المجلس الشعبي البلدي نص عليها في المادة 98 من قانون الانتخاب رقم 80-03 الصادر في25 أكتوبر 1980 ألا وهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامين للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أعضاء الجيش الوطني الشعبي، موظفي أسلاك الأمن، محاسبي الأموال البلدية ومسؤولي المصالح البلدية.

2- 2- الهيئة التنفيذية للبلدية

تتألف الهيئة التنفيذية من رئيس المجلس الشعبي البلدي ونوابه، ويتم تعيين الأعضاء بواسطة الاقتراع السري والأغلبية المطلقة. بالإضافة للمجلس الشعبي البلدي هناك لجان البلدية أيضا، سيتم التطرق إلى صلاحيات الهيئتين في الفقرات الموالية.

---

[1] – عمار بوضياف، مرجع سابق، 2002، ص: 138.

2- 2-1- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 48 من قانون البلدية على أنه يتم تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي من خلال الاقتراع العام والسري للقائمة التي تنال أغلبية المقاعد والرئيس يكون على رأس القائمة وينصب خلال مدة لا تتعدى ثمانية أيام بعد الإعلان عن نتائج الاقتراع.

وقد خصص المشرع صلاحيات لرئيس المجلس الشعبي البلدي تختلف باختلاف وضعه كممثل للدولة من جهة، باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي البلدي وممثلا للبلدية من جهة أخرى وفيمايلي يتم التطرق إلى كافة صلاحيات المجلس الشعبي البلدي.

2-2-1-1- رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للدولة

تعددت القوانين الصادرة بهذا الشأن منها قانون الحالة المدنية، قانون الإجراءات الجزائية، قانون الانتخابات وقوانين أخرى أوضحت صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كممثل للدولة وهي كما يلي:

- يعد رئيس المجلس الشعبي البلدي ضابطا للحالة المدنية كما يجوز له أن يفوض هذا الاختصاص إلى نوابه أو إلى أحد الإداريين مع إبلاغ النائب العام والوالي بذلك[1].
- يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفة ضابط الشرطة القضائية طبقا لقواعد قانون الإجراءات الجزائية في حدود الرقعة الجغرافية ومجال الاختصاص[2].
- يصادق رئيس المجلس الشعبي البلدي على الوثائق ويجوز له نقل الاختصاص لأحد نوابه أو للمصالح الإدارية، ويتولى نشر القوانين والتنظيمات واتخاذ الإجراءات اللازمة في حدود إقليم البلدية[3].
- يعهد إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي مهمة الحفاظ على النظام العام، الصحة العامة والأمن العام في الحدود الإقليمية للبلدية، في هذا الشأن أجاز قانون البلدية للرئيس بالاستعانة في تحقيق الأمن العام إلى الحرس البلدي. المادة 139 من قانون البلدية لسنة 1990 أفصحت عن مسؤولية البلدية عن الخسائر والأضرار التي تلحق بالأشخاص والممتلكات الناجمة عن الجنايات والجنح...

---

1 – المادة 01، الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري1970 المتضمن الحالة المدنية.

3– المادة 78 من قانون البلدية رقم 90-08، ص: 495.

2– المادة 67 من قانون البلدية رقم 90-08.

- يقوم سنويا بإحصاء الأشخاص المعنيين بالخدمة الوطنية.

2-2-1-2- صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي كهيئة تنفيذية للمجلس

تقوم الهيئة التنفيذية بجملة من الاختصاصات المحلية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]:

- تحت إشراف الرئيس تقوم الهيئة التنفيذية بالعمل على إنعاش وتحريك وتسيير وتنسيق أعمال المجلس الشعبي البلدي، فيقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باستدعاء الأعضاء للانعقاد وتحديد الموضوعات محل الدراسة وتحضير جدول جلسات واجتماعات المجلس .
- باعتباره رئيسا للهيئة التنفيذية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنصيب اللجان البلدية والإشراف على حسن سيرها، كما يقوم بإعداد وتحضير ميزانية البلدية.

وقد حدد المشرع في المادة **50** من القانون **90-08** عدد أعضاء الهيئة التنفيذية المتمثلين في النواب وعددهم يتراوح بين **2** إلى **6** أعضاء حسب عدد أعضاء المجلس الشعبي البلدي[2] :

- **نائبان** في البلديات التي تتكون من 7 إلى 9 أعضاء.
- **ثلاثة** نواب في البلديات التي تتكون من **11** إلى **13**عضوا.
- **أربعة** نواب في البلديات التي تتكون من **15** إلى **23** عضوا.
- **ستة** نواب في البلديات التي تضم أكثر من **33** عضوا.

2-2-1-3- رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثلا للبلدية

باعتباره ممثلا للبلدية يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الصلاحيات في حدود القانون تتمثل في الآتي[3]:

- يمثل البلدية في كل التظاهرات الرسمية والاحتفالات، في الحياة المدنية والإدارية وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات.
- يعمل رئيس المجلس الشعبي البلدي على تسيير إيرادات البلدية ومتابعة تطور مالية البلدية، بالإضافة إلى الحفاظ على الحقوق التي تتكون منها ثروة البلدية.

---

[1]- المواد من221 إلى223 من قانون البلدية رقم 90-08.

[2]_ [3]- عبد الحفيظ نقادي، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.

- يتولى إبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا، وإبرام المناقصات والمزادات الخاصة بأشغال البلدية ومراقبة حسن تنفيذها.
- يعمل على توظيف عمال البلدية وتعيينهم وفقا للشروط المنصوص عليها في التنظيمات المعمول بها واتخاذ الإجراءات المتعلقة بطرقات البلدية.
- بصفته رئيسا للمجلس الشعبي البلدي يقوم بتحضير جدول الأعمال الخاص بأشغاله ويقدم تقريرا منتظما حول الوضعية العامة للبلدية ومدى تنفيذ المداولات.

ومنه، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يعتبر المحرك والمنفذ الرئيسي لجدول أعمال المجلس وهو منوط بجميع الأعمال الخاصة بإقليم البلدية.

2-2-2- مهام اللجان البلدية [1]

تتكون اللجان البلدية من بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي كما تعمل هذه اللجان على دراسة المشاكل والمسائل المتعلقة بالإدارة العامة للبلدية، الشؤون المالية والاقتصادية، التجهيز والأشغال العامة والإسكان والشؤون الاجتماعية والثقافية.

وتنقسم اللجان البلدية إلى لجان مؤقتة وأخرى دائمة وذلك لمساعدة المجالس الشعبية البلدية على أداء مهامها، فالمادة 24 من قانون البلدية أوضحت مختلف المهام للجان الدائمة والمؤقتة. تتمثل اللجان الدائمة في لجنة الاقتصاد والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتعمير ولجنة الشؤون الاجتماعية والثقافية. كما خول القانون لأعضاء المجلس الشعبي البلدي إنشاء لجنة مؤقتة تقوم بمهمة التحقيق في أمر معين يخص مؤسسة بلدية أو تجاوزات ما على مستوى مصلحة تابعة للبلدية.

المطلب الثالث: وظائف الجماعات المحلية في الجزائر

تم التطرق فيما سبق إلى مختلف المهام التي تقوم بها الجماعات المحلية في شتى المجالات السياسية منها والاقتصادية والثقافية والاجتماعية، فالجماعات المحلية في الجزائر هي أيضا منوطة بهذه المهام في إطار إقليم الولاية والبلدية وهي الهيئات المكونة للإدارة المحلية في الجزائر.

---

[1] - المواد 58 إلى 66 من قانون البلدية رقم 90-08، ص: 493.

1- وظـــائــف الــولايـــة

أطلق المشرع للمجلس الشعبي الولائي كافة الاختصاصات للتدخل في شؤون الولاية إذ أصبح بموجب المادة 150 من الدستور يمارس مهامه في المجال الاقتصادي والمالي والاجتماعي والثقافي والسياسي أيضا.

1-1- الوظـــائف السياسيـــة والاقتصاديـــة

يقوم والي الولاية بوظائفه السياسية في نطاق ولايته بواسطة المجلس الشعبي الولائي حيث يقوم بإخبار الوزير المختص بموجب تقرير عن كل قضية هامة تتعلق بالنشاط السياسي للولاية، وفي حالة الضرورة القصوى يلجأ إلى السلطة العليا للقيام بالتفتيش والتحقيق الضروري لتسوية الأوضاع. فالولاية تعتبر نقطة توجه للمقتضيات المحلية التي تتجاوز النطاق البلدي، ومن ثم فهي تعتبر مكان الالتقاء والتنسيق للمصالح المحلية[1].

أما فيما يخص مجال الإنعاش الاقتصادي فإنه يدخل في نطاق الاختصاصات الاقتصادية للمجلس الشعبي للولاية كما يلي:

- المصادقة على مخططات وبرامج التنمية الاقتصادية وإنجازها على مستوى الولاية والمشاركة في إعداد وتحضير وتنفيذ الخطط والبرامج والسياسات العامة الوطنية [2].
- يقوم المجلس بإقامة وإنجاز العمليات الاقتصادية اللازمة وتشجيع الاستثمارات الاقتصادية على مستوى الولاية وذلك في نطاق السياسات والخطط العامة الوطنية للاستثمارات والتنمية الاقتصادية [3].
- يساهم المجلس الشعبي الولائي في إعداد وتنفيذ ميزانيات واعتمادات الاستثمار والتجهيز المخصصة للولاية ويقدر النفقات الواجب تخصيصها في هذا المجال.
- يشارك المجلس الشعبي الولائي في تنسيق النشاط الاقتصادي الذي تقوم به المؤسسات العامة والشركات الوطنية والهيئات والتعاونيـــات العامة الوطنيـــة الممارســـة لنشاطـــها

---

[1]- جعفر أنس قاسم، مرجع سابق، 1988، ص: 53.

[2]- المادتان 60 و 61 من قانون الولاية 1990.

[3]- المادة 64 من قانون الولاية 1990.

في نطاق الحدود الإدارية للولاية وكذا كافة الأنشطة الاقتصادية لبلديات الولاية [1].

- يتولى المجلس المصادقة على ميزانية الولاية بعد دراستها **قبل 31 أكتوبر** من السنة التي تسبق السنة المالية الجارية كما يصوت على الميزانية الإضافية **قبل 15 جوان** من السنة المالية الجارية [2].

- يقوم المجلس بحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وبعث الترقية الفلاحية في المنطقة كما أنه يبادر بكل عمل من شأنه حماية الثروة الغابية والحيوانية [3].

بالإضافة إلى هذه المهام فإنه يتوجب على المجلس الإطلاع باستمرار على أعمال واقتراحات المجالس الشعبية البلدية التابعة للولاية.

1-2- الوظائف الاجتماعية والثقافية

يسهر المجلس على ضمان تحسين وتطوير وسائل الحياة الاجتماعية والثقافية للولاية.

1-2-1- الحـيـاة الاجتمـاعيـة

فيما يخص الحياة الاجتماعية فإن المجلس الشعبي البلدي يعمل على[4] :

- حسن سير المؤسسات والوحدات والمراكز الصحية والعمل المستمر على تحسين الطب الوقائي وإنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات.
- المساهمة في كل نشاط اجتماعي بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية بهدف التكفل بالطفولة المسعفة والمعوقين والمرضى عقليا.
- المساهمة في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات أو المتعاملين الاقتصاديين.
- تدعيم البلديات فيما يخص برامجها الإسكانية وإنشاء مؤسسات البناء.

1-2-2- الحـيـاة الثقـافيـة

عندما يتعلق الأمر بالحياة الثقافية فإن المجلس الشعبي الولائي مكلف بكل مهمة متعلقة بالمجال الثقافي في حدود الولاية وأصبحت الولاية ملزمة بتنشيط مجال السياحة بالتحديد:

---

[1]- المواد من 71 إلى 73 من قانون الولاية 1990.

[2]- نفس المرجع أعلاه، المادة 135.

[3]- نفس المرجع أعلاه، المواد من 66 إلى 68.

[4]- نفس المرجع أعلاه، المادتان 76 و77.

- من أجل تنمية قطاع السياحة يسير المجلس ويراقب كل المؤسسات والوحدات ذات الطابع السياحي في حالة عجز موارد وإمكانيات بلديات الولاية عن ذلك [1].
- بموجب مخطط الولاية يقوم المجلس بإنشاء مرافق ثقافية ويقدم دعمه ومساعدته لهذه المرافق، كما يعمل على ترقية التراث الثقافي بالمنطقة بالتنسيق مع البلديات [2].
- يتولى المجلس دراسة مشاريع إنجاز مؤسسات التكوين المهني والتعليم الثانوي طبقا للتعليمات الآتية من وزارة التكوين المهني ووزارة التربية الوطنية[3].

1-3- الوظـائف الأخـرى للـولايـة

بالإضافة إلى المهام سالفة الذكر، تناط بالولاية مهام أخرى في مجال الصناعة التقليدية والنقل والأشغال العامة والإسكان والتهيئة العمرانية.

وتعمل الولاية عن طريق المجلس الشعبي الولائي على تنمية الصناعة والصناعات التقليدية، إذ يساهم في هذا الإطار في إحداث التنمية الصناعية بالولاية عن طريق إقامة مناطق صناعية وإحداث مؤسسات لصناعة وتحويل المنتجات الفلاحية لتغطية حاجات الاستهلاك بالولاية، بالإضافة إلى أنه يقوم بتشجيع المبادرات والاستثمارات لإقامة وتنمية الصناعات التقليدية على مستوى الولاية [4].

أما عن مجال التهيئة العمرانية فإن المجلس يتولى تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ورسم النسيج العمراني ويراقب تنفيذه، كما يبادر بالأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصنيفها حسب الشروط المعمول بها ويعمل على فك العزلة عن الأرياف [5].

كذلك في مجال النقل والمواصلات يقوم المجلس بتسهيل سيرها على مستوى الولاية وهذا من خلال إدارة وتسيير بعض وحدات ومؤسسات النقل، إلى جانب إنشاء المساكن والمناطق العمرانية الكبيرة، والعمل على تنمية الأشغال العامة الأساسية والمتعلقة

---

[1]- المادتين 84 و85 من قانون الولاية 1990.
[2]- نفس المرجع أعلاه، المادتين 60 و 79.
[3]- نفس المرجع أعلاه، المادة 74.
[4]- نفس المرجع أعلاه، المواد 79-83.
[5]- نفس المرجع أعلاه، المواد 62-73.

بالطرق ومجاري المياه والموانئ، كما يعمل على إحداث التعاونيات العقارية وتسييرها [1].

2- وظـــائـــف البـــلديـــة

باعتبار البلدية الخلية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والقاعدية للنظام الجزائري، فإنها تقوم باختصاصات متعددة في هذه المجالات على مستوى البلدية.

2-1- الوظائف الاقتصـــاديـــة والمـــاليـــة

تعمل البلدية عن طريق المجلس الشعبي البلدي على تطوير الأنشطة الاقتصادية المسطرة في برنامجها التنموي وتشجيع المتعاملين الاقتصاديين، كما أجاز قانون البلدية للمجلس إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع اقتصادي تتمتع بالشخصية المعنوية[2].

كما يقوم المجلس الشعبي البلدي بالتجهيز المحلي في حدود ما نص عليه القانون، ويعمل على توجيه وتنسيق ومراقبة الأنشطة المحلية. وبالتعاون مع الهيئة التنفيذية للبلدية، يطالب المجلس بإحداث تعاونيات إنتاجية وأجهزة التنسيق والتسويق للإنتاج الفلاحي وتشجيع الاستثمارات الفلاحية، كما يشارك المجلس في العمليات المتعلقة بتعديل النظام الزراعي للأراضي الواقعة في نطاق الدائرة الإدارية لبلديته.

بالإضافة إلى الوظائف التقليدية فإن المجلس الشعبي البلدي الموسع يقوم بالتعاون مع اللجنة التنفيذية الفنية والتعاونيات البلدية المتعددة الخدمات على تحضير وإعداد برامج إنعاش المنتجات الفلاحية، المساعدة في تموين أعضاء التعاونية بالتجهيزات والخبرات والمواد اللازمة للإنتاج الزراعي ومساعدة أعضاء التعاونية على تحسين ظروفهم الصحية والسكنية والثقافية...إلخ [3].

فيما يخص الجانب المالي يتولى المجلس الشعبي البلدي المصادقة سنويا على ميزانية البلديـــة سواء الأوليـــة وذلك قبل 31 **أكتوبر** من السنة السابقـــة للسنـــة المعنيـــة

1- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 270.

2- المادة 136 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17أفريل1990.

3- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص ص: 293-296.

أو الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية وتتم المصادقة على الاعتمادات المالية مادة بمادة وبابا بباب [1].

في هذا الإطار، اتضح مؤخرا أن عددا هائلا من البلديات في الجزائر تعاني من الديون مما أدى بالدولة إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة والتي تجلت في إحصاء البلديات من قبل وزير الداخلية وجرد ديونها حسب طبيعتها ومعرفة المؤسسات صاحبة هذه المستحقات [2].

2-2- الوظائف الاجتماعية والثقافية

لم يغفل قانون البلدية الواجبات الاجتماعية للمجلس الشعبي البلدي حيال المواطنين وخصص المادة 89 من قانون البلدية ليوضح فيها حق المجلس في المبادرة باتباع كل إجراء من شأنه التكفل بالفئات الاجتماعية المحرومة ومد يد المساعدة إليها في مجال الصحة والتشغيل والسكن، كما خول للبلدية بناء مراكز صحية وقاعات للعلاج وذلك في حدود قدراتها المالية. كما ألزمها المشرع بإنجاز المؤسسات التعليمية وفقا للبرنامج المسطر واتخاذ كل إجراء من شأنه تسهيل عملية النقل المدرسي وهذا وفق المادة 99 من قانون البلدية 90-08.

كما يضطلع المجلس الشعبي البلدي بإنعاش وتحقيق الحماية المدنية على مستوى البلدية وهذا من خلال تنمية روح التضامن الجماعي لدرء ودفع الأخطار والكوارث المحدقة بالبلدية. لذات الغرض، تضع البلدية تحت تصرفها مراكز الحماية المدنية ويتخذ المجلس احتياطاته الوقائية اللازمة لمواجهة الأخطار[3].

ثقافيا، تعنى البلدية بالسهر على تطبيق القوانين والأنظمة التي تستهدف تنمية النشاط السياحي في الدولة وللمجلس الشعبي البلدي حق إنشاء المقاولات والهيئات المحلية ذات الطابع السياحي، وعليه كذلك المحافظة على المعالم السياحية في البلدية والعمل على استثمارها [4].

---

[1]- المواد 152 إلى 159 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

[2] - S. Benaissa , l 'aide de l'état aux collectivités locales, Offices des publications universitaire, Alger, 1983, p : 138.

[3]- المواد 167 إلى 170 من قانون البلدية 90-08 المؤرخ في 17 أفريل 1990.

[4]- عمار عوابدي، مرجع سابق، 2002، ص: 297.

2-3- الوظـــائـــف الأخـــرى للـــبلديـــة

بالاعتماد دائما على هيئة المجلس الشعبي البلدي، تعمل البلدية على تحقيق التنمية الصناعية على المستوى المحلي، تطوير مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز والمساهمة في النقل العمومي والإسكان وفق المادة 106 من القانون 90-08.

وفيما يخص التنمية الصناعية التقليدية والحديثة يعمل المجلس على إنشاء الأجهزة والمؤسسات الصناعية، كما يشجع المجلس المبادرات الخاصة المستهدفة تنشيط وتحسين الصناعات في الدائرة الإدارية للبلدية. ويمتد عمل المجلس الشعبي البلدي حتى إلى مجال النقل إذ يعمل على توزيع شبكات وخطوط التموين والتوزيع المتعلقة بالمنتجات الضرورية وتسويقها بإنشاء وسائل النقل والتخزين والتوزيع، كما يقوم المجلس أيضا باستغلال مصالح عمومية لنقل المسافرين واستعمال خطوط الطرق الممتدة داخل حدود البلدية ويشارك لحساب البلدية في رأسمال مقاولات النقل العمومي[1].

أما عن مجال التهيئة العمرانية والتخطيط والتجهيز فإن المجلس الشعبي البلدي يكلف بوضع مخطط تنموي قصير، متوسط أو طويل المدى يخص البلدية لكن يأخذ بعين الاعتبار مخطط الولاية وبرنامج الحكومة، يساعده في ذلك تلك الدراسات والمعلومات المتواجدة على مستوى الولاية. كما يتولى المجلس الشعبي البلدي رسم النسيج العمراني للبلدية مراعيا في ذلك النصوص التنظيمية الخاصة بالتشريع العقاري المعمول به. وعلى هذا الأساس، رخص المشرع للمجلس الرقابة الدائمة للتأكد من مطابقة عمليات البناء للتشريع العقاري كما أوجب عند وضع مخطط العمران للبلدية مراعاة المساحات المخصصة للفلاحة وتجانس التجمعات السكانية مع الطابع الجمالي للبلدية[2].

[1] - [2]- المواد 90 إلى 146 من قانون البلدية 90-08.

خـــاتـــمـــة الفصـــل الأول

من خلال الدراسة القانونية والوظيفية لهيئات الإدارة المحلية عموما وفي الجزائر خصوصا، يتبين أن عمل هذا النوع من الإدارة لا يمكن تجاهله نظرا لما تلعبه الإدارة اللامركزية من دور فعال في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية المحلية خصوصا والوطنية عموما وليكون لها فعلها في جميع المجالات، لابد من توفر عنصر التمويل لهذه الهيئات وتساهم الهيئات المحلية بشكل كبير في تمويل التنمية المحلية في كل دولة لأنها القاعدة الأساسية للامركزية الإدارية والمجسد الرئيسي للديمقراطية الإدارية كونها أقرب تعاملا مع المواطنين وأدرى بحاجياتهم المحلية عن السلطة المركزية. فالهيئات المحلية مطالبة بالرشد في تغطية النفقات المحلية على المستوى الإقليمي في حدود الموارد المالية المتاحة لها.

ولهذا الغرض، سيتم التطرق إلى كيفية التمويل المحلي إضافة إلى سيرورة التنمية المحلية وذلك من خلال التعرف على مفهوم الميزانية المحلية وقواعد إعدادها مع تسليط الضوء على مظاهر التنمية المحلية في الجزائر وكيفية تطور برامج التنمية المحلية.



الفصل الثاني

التمويل المحلي للتنمية المحلية

الفصـــل الـــثـــانـــي
التـــمويـــل المحـــلي للتنـــمية المحـــليـــة

تعتمد التنمية المحلية على مستوى الأقاليم المكونة للدولة في مضمونها على التمويل المحلي حيث ارتبط مفهومها دوما بالتمويل المحلي الذي يؤدي بالضرورة إلى تعظيم معدلات التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية فعملية التنمية المحلية تتطلب بطبيعتها تعبئة الموارد بشكل كبير ويعتبر التمويل المحلي للتنمية المحلية الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، وهو ما يوضح أن هناك علاقة طردية بين درجة استقلالية المحليات في اتخاذ القرارات المتعلقة بالتنمية المحلية بعيدا عن تأثير السلطة المركزية وبين توافر المزيد من الموارد المالية الذاتية المحلية من أجل إحداث المزيد من التنمية المحلية.

في الواقع المعاش، خاصة الدول النامية منها الجزائر، توجد مشاكل في إحداث التنمية المحلية نظرا لاعتماد الهيئات المحلية بشكل كبير على الإعانات الحكومية التي تأتي من السلطة المركزية بالإضافة إلى مصادر خارجية أخرى كالقروض والمنح والمساعدات التي تكون مكلفة. والهيئات المحلية بطبيعتها تملك من الموارد المالية ما يكفيها للنهوض بالتنمية المحلية إلا أنها تعاني من سوء التسيير لهذه الموارد. لهذا لابد على السلطات المعنية أن تبحث في أسباب عرقلة التنمية المحلية ومحاولة إجراء الإصلاحات اللازمة لتحقيق الهدف.

بناء على ما سبق، وللاضطلاع بمفهوم التنمية المحلية وعلاقتها بالتمويل المحلي يتطرق هذا الفصل إلى المباحث التالية:

- **المبحث الأول:** علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي؛
- **المبحث الثاني:** ماهية ميزانية الجماعات المحلية؛
- **المبحث الثالث:** مظاهر التنمية المحلية في الجزائر.

المبحث الأول: الأساس النظري للتنمية المحلية والتمويل المحلي

لكي تتحقق التنمية المحلية لابد من توافر المقدار الكافي من التمويل المحلي، فكلما زادت تعبئة الجماعات المحلية للموارد المالية سواء الذاتية أو الخارجية كلما حققت المزيد من التنمية المحلية وكلما اتسم نظامها الإداري بالكفاءة والفعالية، ترسخ مبدأ اللامركزية الرامي إلى تحقيق الهدف المنشود. وفيمايلي يتم التعرف على مفهوم التنمية المحلية والتمويل المحلي ومدى حاجة كل منهما إلى الآخر.

المطلب الأول: مفهوم التنمية المحلية والتمويل المحلي

لا يختلف اثنان حول حقيقة العلاقة بين التنمية المحلية والتمويل المحلي، ومنه فإن مفهوم التنمية المحلية لا يخلو من التمويل المحلي.

1- تعـريف التنميـة المحليـة [1]

تطور مفهوم التنمية المحلية خاصة بعد الحرب العالمية الثانية، حيث حظيت الجماعات المحلية باهتمام كبير في جل الدول النامية كأداة فعالة في تحقيق التنمية الشاملة على المستوى الوطني. فالسلطة المركزية لوحدها لا تستطيع تحقيق التنمية المحلية بل الجهود المشتركة للمواطنين ومساهمتهم في صنع وتنفيذ مشروعات التنمية المحلية هي التي تساهم فيها بشكل كبير.

من هذا المنطلق، يمكن تعريف التنمية المحلية على أنها: " العملية التي بواسطتها يمكن تحقيق التعاون الفعال بين الجهود الشعبية والجهود الحكومية للارتفاع بمستويات التجمعات المحلية والوحدات المحلية اقتصاديا واجتماعيا وثقافيا وحضاريا من منظور تحسين نوعية الحياة لسكان تلك التجمعات المحلية في أي مستوى من مستويات الإدارة المحلية في منظومة شاملة ومتكاملة."

---

[1] – عبد الحميد عبد المطلب ، مرجع سابق، 2001، ص ص: 12-16.

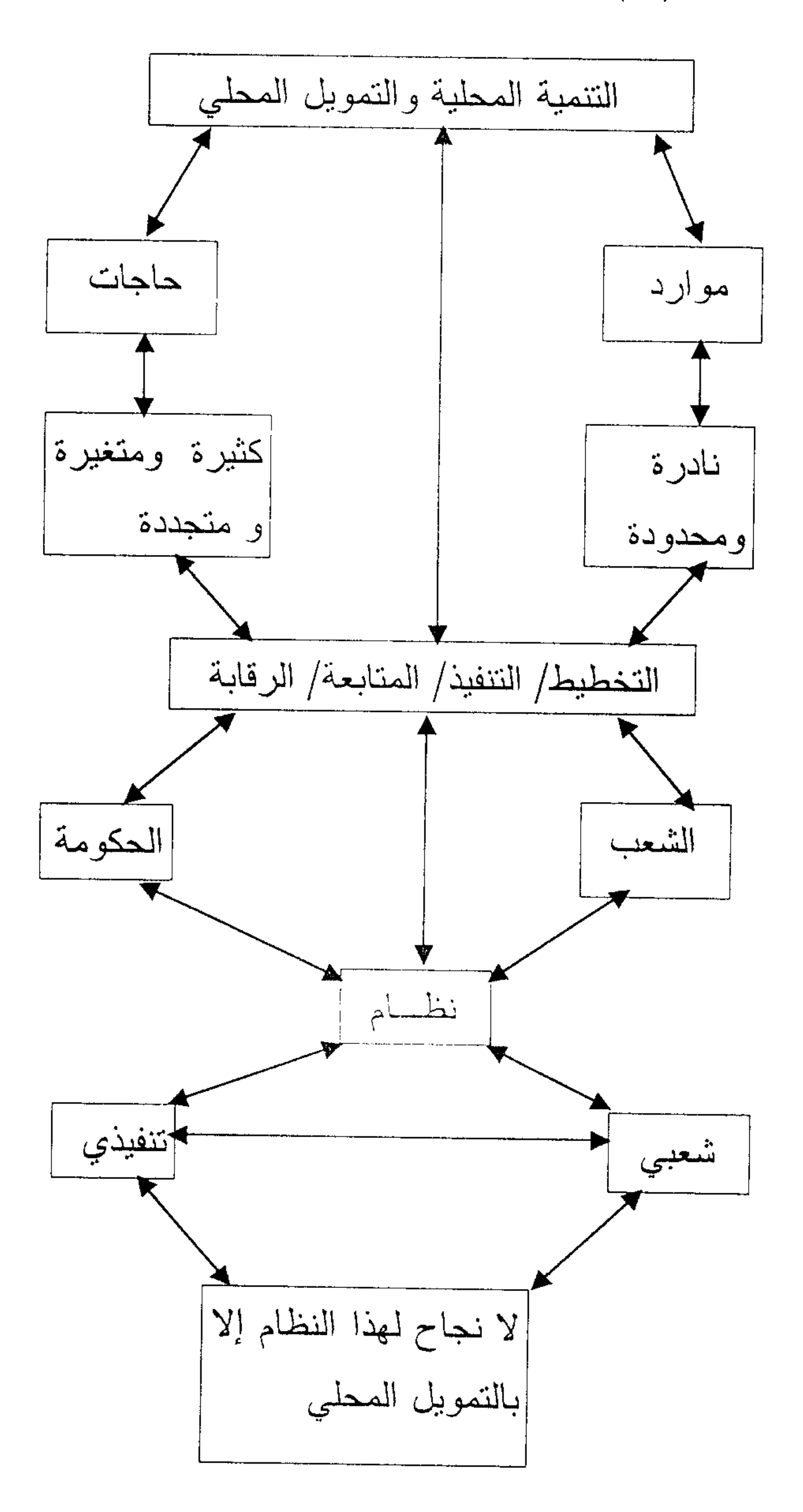
كما تعرف التنمية المحلية على أنها:" عملية التغيير التي تتم في إطار سياسة عامة محلية تعبر عن احتياجات الوحدة المحلية وذلك من خلال القيادات المحلية القادرة على استخدام واستغلال الموارد المحلية وإقناع المواطنين المحليين بالمشاركة الشعبية والاستفادة من الدعم المادي والمعنوي الحكومي وصولا إلى رفع مستوى المعيشة لكل أفراد الوحدة المحلية ودمج جميع الوحدات في الدولة ".

من خلال التعريفين السابقين، يتضح أن تدعيم التنمية المحلية يتطلب تضافر الجهود الحكومية والشعبية لتحقيق الهدف والرشادة في استخدام الموارد المالية والمعنوية المتاحة لأن التنمية المحلية تتسم بالتكامل بين الريف والمدينة وبين الجوانب المادية والجوانب الاجتماعية. كما أن التنمية المحلية تتسم أيضا بالشمول، حيث تشمل جميع النواحي الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية وتشمل كل قطاعات المجتمع المحلي تحقيقا للعدالة وتكافؤ الفرص.

2- علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي

المتمعن في مفهوم التنمية المحلية يلاحظ وجود علاقة وطيدة بين الديمقراطية والتنمية المحلية التي ترتكز على مبدأ ديمقراطية التنمية المحلية مما يرسخ المبدأ القائل بأن الجماعة تخدم نفسها بنفسها وفقا لإمكانياتها. ومن ناحية أخرى، فإن التنمية المحلية تقوم على ركيزتين أساسيتين هما الموارد الذاتية والموارد الخارجية التي تدعم الموازنة المحلية، والشكل رقم (01) يوضح حقيقة العلاقة بين التمويل المحلي والتنمية المحلية.

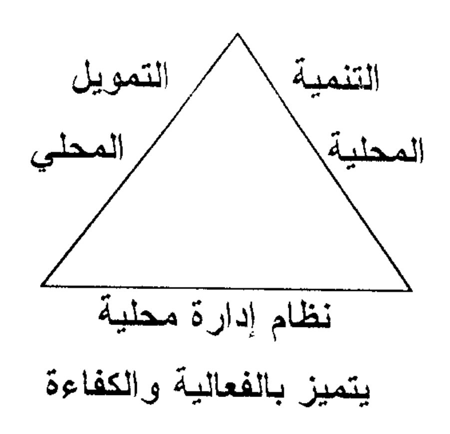
الشكل (01): علاقة التنمية المحلية بالتمويل المحلي



المصدر: عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص: 17.

يوضح الشكل رقم (01) خريطة التدفق للتنمية المحلية والتي تنبع من موارد محدودة لتلبية الحاجيات المحلية كثيرة ومتغيرة وهذا كله يتطلب وجود إدارة محلية تتميز بالكفاءة والفعالية. كما يتطلب الأمر وضع خطة محكمة تشارك جميع الأطراف المحلية في تنفيذها من أجل تحقيق هدف التنمية المحلية، فلا نجاح لنظام الإدارة المحلية دون وجود هيكل للتمويل المحلي يساعد على إنجاح هذا النظام واستمرار فعاليته. وهذه العلاقة بين العناصر الثلاثة يمكن إيضاحها في الشكل رقم (02).

الشكل رقم (02): **مثلث يوضح العلاقة الثلاثية**



المصدر: عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص: 19.

يتضح من المثلث أعلاه أن قاعدته والتي تمثل نظام الإدارة المحلية لا تحقق الكفاءة والفعالية إلا إذا حقق معدلات متزايدة من التنمية المحلية موزعة بشكل عادل بين أفراد المجتمع المحلي، فالتنمية المحلية لا تتحقق بالشكل المطلوب إلا إذا توفر هيكل للتمويل المحلي غني بالموارد المحلية ويفتقر للإعانات الحكومية. وبالنظر إلى مفهوم التنمية المحلية يتبادر للذهن مفهوم التمويل المحلي.

3- تعريف التمويل المحلي

يعتبر التمويل المحلي أداة تحقيق التنمية المحلية لذا يتطلب شروط ومصادر لتحقيق الهدف المنشود. ويعرف على أنه: " كل الموارد المالية المتاحة والتي يمكن توفيرها من مصادر مختلفة لتمويل التنمية المحلية على مستوى الوحدات المحلية بالصورة

التي تحقق أكبر معدلات لتلك التنمية عبر الزمن وتعظم استقلالية المحليات عن الحكومة المركزية في تحقيق التنمية المحلية المنشودة "[1].

توجد بعض الأسس المحددة لمصادر التمويل المحلي، كما أن هناك بعض الشروط الواجب توافرها في المورد المالي المحلي أهمها محلية المورد وسهولة إدارته. ويعتبر التمويل المحلي الدعامة الرئيسية لاتخاذ القرارات في نظام الإدارة المحلية، حيث توجد علاقة طردية بين درجة استقلالية الهيئات المحلية في اتخاذ تلك القرارات وبين توافر الموارد المالية المحلية ذاتيا من خلال الهيئات المحلية من أجل تحقيق المزيد من التنمية المحلية.

وتتطلب عملية التنمية المحلية تعبئة أكبر قدر ممكن من الموارد المالية المحلية خاصة الذاتية ويتوقف نجاح الإدارة المحلية في إحداث المزيد من التنمية المحلية على مدى قدرتها وكفاءتها في تعبئة الموارد المالية المحلية، فالتمويل المحلي أهم مقومة من مقومات الإدارة المحلية وبدونها لا تستطيع تأدية وظائفها على أكمل وجه.

4- عوامل احتياج التنمية المحلية للتمويل المحلي [2]

تحتاج التنمية المحلية للموارد المالية المحلية بشكل مستمر ومتزايد ويعود هذا للعديد من العوامل والأسباب المنطقية منها أربعة عوامل رئيسية.

4-1- ضرورة توفر الموارد المالية

ارتبط مفهوم التنمية المحلية دوما بنظام الإدارة المحلية وضرورة تحقيق الأهداف الاجتماعية والاقتصادية والثقافية...إلى جانب تحقيق الرغبات والحاجات المحلية للمواطنين وتحقيق الهدف لا يكون إلا بوجود مقدار كبير من الموارد المالية. من هنا يتضح جليا الارتباط القوي بين مفهوم التنمية المحلية والتوافر الكبير للموارد المالية فهي بمثابة المدخلات التي تؤدي حتميا إلى إحداث عملية التنمية المحلية بمعدلات متزايدة.

---

[1]- عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص: 22.

[2]- نفس المرجع أعلاه، 2001، ص ص: 28-34.

فالأهداف الاقتصادية والتي تتمثل في تحقيق الرفاهية وتحسين المستوى المعيشي للأفراد تسعى من خلال الموارد المالية المتاحة إلى تقريب الفوارق الاقتصادية والاجتماعية، كما أن الأهداف الأخرى المنوطة بالتنمية المحلية تحتاج بدورها إلى تكثيف الموارد المالية المحلية.

ومنه، فإن قوة التنظيمات المحلية في أي دولة تقاس بنسبة مالية المحليات إلى المالية العامة للدولة أي بمدى إمكانية تحقيق التنمية المحلية وأهدافها بالاعتماد الذاتي على الموارد المحلية الذاتية بدرجة كبيرة.

4-2- تزايد الاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية

من خلال الدراسات التي أجريت على نظام الإدارة المحلية اتضح أنه في الدول النامية بشكل خاص تعتمد في تمويلها على إعانات الحكومة المركزية مما يترتب عليه قبول الإدارة المحلية للمزيد من رقابة الحكومة المركزية وهذا ينقص من الاستقلالية المالية للهيئات المحلية.

من خلال المؤشرات السابقة تبرز أهمية الإدارة المالية المحلية في الحصول على الموارد المالية المطلوبة لمواجهة الخدمات المحلية والوفاء بمتطلبات التنمية المحلية دون الانتقاص من الاستقلال المالي المحلي. يؤدي نجاح الإدارة المالية المحلية في الحصول على أكبر منفعة من استخدام الموارد المالية المحلية المتاحة إلى تدعيم نظام الإدارة المحلية. ومنه، فإن التنمية المحلية تحتاج إلى المزيد من الموارد المالية للتقليل من الاعتماد على الإعانات الحكومية كما أن الإسراع في عملية التنمية المحلية تتطلب تعبئة المزيد من الموارد المالية المحلية بشتى الوسائل الممكنة.

4-3- تكاليف إقامة مشاريع التنمية المحلية

في الواقع أن تكاليف تقديم الخدمات المحلية وإقامة المشاريع مرتفعة بالنسبة للدول النامية على وجه الخصوص، تعود أسباب ارتفاع التكاليف إلى عوامل داخلية تتمثل في زيادة الأجور وارتفاع أسعار الخدمات...بالإضافة إلى الإهمال في الكثير من الأحيان في إنجاز مشاريع التنمية المحلية وسوء إدارتها عند مخالفة المعايير المتعارف عليها.

أما عن العوامل الخارجية، فتتمثل في السياسات الاقتصادية والعامة التي تشير إلى أن الحكومة المركزية أحيانا تتبنى سياسات إصلاحية هذه الأخيرة تحتاج إلى تكاليف لإقامة المشروعات مثل زيادة أسعار الفائدة على القروض المقدمة للهيئات المحلية وغيرها من العوامل التي تؤدي إلى ارتفاع تكلفة تقديم الخدمات على المستوى المحلي.

فاتساع نطاق الخدمات المحلية وتزايد حجم المشاريع المحلية يؤدي إلى تزايد تكلفة التنمية المحلية تلقائيا. وهذا الوضع يؤدي حتميا بالقائمين على الإدارة المحلية إلى البحث عن سبل تعبئة الموارد المالية المحلية وحسن استخدامها لإحداث المزيد من التنمية المحلية.

4-4- الحاجة إلى الإسراع بمعدلات التنمية المحلية

تعتبر نظم الإدارة المحلية الوسيلة الأكثر فعالية في الإسراع بعملية التنمية المحلية ومن ثم زيادة معدلات النمو الاقتصادي، فهي تسعى دوما إلى تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية لسكان الأقاليم بمساعدة الحكومة المركزية، حيث أن هذه الأخيرة ومع تزايد الأعباء عليها أصبحت مجبرة على إعطاء الصلاحية للهيئات المحلية بإقامة المشاريع المحلية وتعبئة الجهود الذاتية للمواطنين على المستوى المحلي.

ويعتبر نجاح الإدارة المحلية في تعبئة الجهود الذاتية كمدخل للإسراع بعملية التنمية المحلية ومن ثم زيادة معدلات النمو على المستوى المحلي، هذه العملية تتطلب توفير المزيد من الموارد المالية المحلية.

وما يمكن استنتاجه من العوامل سابقة الذكر، أن حاجة التنمية المحلية إلى الموارد المالية بشكل متزايد يتطلب من كافة الأطراف المسؤولة عن الإدارة المحلية البحث عن أفضل السبل لتعبئة تلك الموارد للوصول إلى هيكل تمويل محلي أمثل يحقق أهداف التنمية المحلية بفعالية وكفاءة.

المطلب الثاني: مصـــادر التمـــويـــل المحـــلـــي

من المنطقي أن تكون للموارد المالية مصادر مختلفة لتمويل المشاريع المحلية وتأدية الخدمات المتنوعة، وهذا الاختلاف في المصادر يتبع الاختلاف في طبيعة المشروعات والخدمات المقدمة من حيث الهدف والحجم...

1- شروط تحديد المورد المالي المحلي

تحكم التمويل المحلي جملة من الشروط التي يجب توافرها في المورد المالي ليعد موردا ماليا محليا.

1-1- محليـــة المـــورد المالـــي

إذا كان الهدف هو العمل على تعظيم حصيلة الموارد المالية المحلية، فإنه من الضروري أن تتوفر في المورد المالي المحلي جملة من الشروط التي تميزها عن باقي الموارد المالية من منطلق أن هناك فرقا بين الإدارة المحلية والإدارة المركزية. ومحلية المورد تعني أن يكون وعاؤه في نطاق الوحدة المحلية التي تقوم على تحصيله، فمثلا الضرائب على الملكيات المبنية وغير المبنية تعتبر ضرائب مناسبة للإدارة المحلية لأنها تقع في حدود نطاق الإقليم، أما الضرائب على الدخل فلا تعتبر من الموارد المحلية لأنه يصعب تحديد مدى محلية أوعيتها.

1-2- ذاتيـــة المـــورد المالـــي

تبعا لمفهوم الذاتية، فإنه يمكن تصنيف الموارد المالية المتاحة للمحليات إلى موارد ذاتية مطلقة، موارد ذاتية نسبية وموارد خارجية. فقد جرى العرف على اعتبار الضرائب المحلية موارد ذاتية للمحليات على الرغم من أن الحكومة المركزية تضطلع بتقدير الوعاء الضريبي إلا أنه لا يعتبر انتهاكا لذاتية المورد، فالمقصود منه تحقيق المساواة في الأساس الذي تربط عليه الضريبة بالنسبة للهيئات المحلية، أما الإعانات والقروض فتعتبر موارد خارجية.

1-3- سهولـــة إدارة المـــورد المالـــي

تتمثل السهولة في محاولة التوفيق بين التقليل من تكلفة التحصيل إلى أقصى درجة ممكنة ووفرة حصيلة المورد نسبيا أي الحصول على أكبر قدر ممكن من الموارد المالية، فهذان المعياران يحققان معا الكفاءة في اختيار الموارد المحلية، ومن ثم تحقق شرط سهولة إدارة الموارد المالية. هذا الشرط قد يحسم الخلاف القائم بين الإدارة المركزية والمحلية حول الموارد التي تريد الأولى أن تجعلها وطنية بحتة والثانية تجعلها محلية.

فالأصل أن ما تستطيع الحكومة المركزية إدارته بنجاح في مجال الموارد المالية قد لا تنجح الهيئات المحلية في إدارته. ويشير الواقع العملي إلى أن هناك الموارد المالية التي يسهل إدارتها وأخرى يصعب إدارتها، وعلى الوحدات المحلية بالتعاون مع الحكومة المركزية ضمان تسييرها على أكمل وجه.

2- أنـــواع المـــوارد الماليـــة المحليـــة

أجمع المتخصصون في مجال المالية على أن التمويل المحلي يقسم إلى موارد مالية ذاتية وموارد مالية خارجية.

2-1- المـــوارد الماليـــة الذاتيـــة

تتأتى الموارد المالية الذاتية للمحليات من عدة مصادر تدل كل واحدة على ذاتية المورد ودرجة استقلالية الوحدات المحلية في الاعتماد على نفسها في تمويل التنمية المحلية وتتمثل هذه الموارد الذاتية فيمايلي[1]:

- الضرائب المحلية؛
- الرسوم المحلية؛
- الموارد الذاتية الأخرى.

2-1-1- الضـــرائـــب المحـــليـــة

تعتبر الضرائب المحلية من الموارد الذاتية للجماعات المحلية وتشمل عدة أنواع، فيما يلي يتم التطرق إلى مفهومها وأنواعها.

2-1-1-1- تعريف الضرائب المحلية

تتمثل الضرائب المحلية في تلك الأموال التي تحصلها المجالس المحلية من المواطنين المحليين والمقيمين في نطاقها وتصب في أهداف التنمية المحلية، فالضرائب المحلية تعتبر المورد المالي الرئيسي للجماعات المحلية ولها حصة الأسد في الميزانية المحلية.

---

[1] - خالد سمارة الزغبي، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، 1985، ص ص: 09-20.

ويشترط في الضريبة المحلية أن تحصل بأقل تكلفة ممكنة حتى لا يذهب جزء من حصيلتها إلى الإنفاق على أجور الأعوان القائمين على التحصيل والمحاسبين والمراجعين، لتساعد على التقليل من آثار الإعانات الحكومية في التمويل المحلي.

2-1-1-2- أنواع الضرائب المحلية

يعتبر تعدد الضرائب المحلية وتنوعها ذا أهمية كبرى، مما يميزها عن الضرائب الأخرى. فالضرائب المحلية تقسم كغيرها إلى ضرائب على الأشخاص وضرائب على الأموال وهذه الأخيرة لها عدة صور يمكن عرضها.

2-1-1-2-1- ضريبـــة عـــلى المبانـــي

تفرض هذه الضريبة على المباني تبعا لقيمتها الإيجارية التقديرية التي يعاد تقييمها على فترات نظرا لارتفاع تكاليف التقدير، ويتم تحديد المكلف بالضريبة في كل دولة بشكل مختلف، فهناك دول تكلف عبء هذه الضريبة إلى الملاك ودول أخرى كإنجلترا تنقل عبئها إلى شاغلي العقارات الذين يستمدون منفعتهم منها. هذا وتعد الضريبة على الأملاك أهم مورد مالي لنظام الإدارة المحلية نظرا لما تحمله من مزايا، لكن هذا لا يمنع من وجود عيوب تتمثل في كونها ضريبة جامدة لا تتأثر بالتغيرات الاقتصادية ولا تحقق قاعدة العدالة.

2-1-1-2-2- ضريـــبـــة الأطـــيـــان

تفرض على الأراضي الزراعية المحلية تبعا للقيمة الإيجارية لوحدة الأرض، فحصيلة هذا النوع من الضرائب بمثابة مورد أساسي لميزانية المناطق الفلاحية بشكل خاص نظرا لافتقارها لموارد ضريبية أخرى وهي ضريبة محلية تلائم المحليات.

2-1-1-2-3- ضريـــبـــة المواشـــي

تمس هذه الضريبة جميع المواشي بأنواعها ويكثر تطبيقها في الدول النامية التي تعتبر الثروة الحيوانية كمصدر رئيسي للتمويل المحلي ولا تتوافر فيها موارد مالية أخرى.

2-1-1-2-4- ضـرائـب علـى الدخـل

يمثل الدخل تلك الأرباح الصناعية والتجارية والتي يخضع وعاؤها للضريبة على الدخل وتتميز هذه الضريبة ببعض المزايا كون أنها تحقق القواعد العامة للضريبة نظرا لتماشي عبؤها مع قدرات الدخل للمكلف بالضريبة، بالإضافة إلى مرونتها ووفرة حصيلتها. وبالرغم من المزايا إلا أنها لا تخلو من العيوب كغيرها من الضرائب حيث يصعب تقديرها وتحصيلها نظرا لعدم ثبات حصيلتها.

2-1-1-2-5- الضرائـب غيـر المباشـرة

تضم الضرائب غير المباشرة عدة أنواع منها ضريبة الملاهي والمراهنات، الضرائب على المبيعات المحلية والضرائب على المشتريات المحلية وغيرها من الضرائب غير المباشرة. وتمثل هذه الضرائب موردا هاما للجماعات المحلية إلا أنه يعاب عليها أن أوعيتها تتركز بصفة رئيسية في المناطق الحضرية دونا عن المناطق الريفية.

2-1-2- الـرسـوم المـحـليـة

تعد الرسوم المحلية ثاني مصدر مالي محلي بعد الضرائب المحلية نظرا لأهمية هذه الأخيرة في تمويل ميزانية الجماعات المحلية، وتجدر الإشارة إلى الفرق بين الضريبة والرسم، لأن الضريبة تفرض بموجب قانون وتنظيم محدد بينما الرسوم ينظمها قرار من الوزير المكلف يحدد فيه أسس وإجراءات حساب الرسوم المحلية وإجراءات تخفيضهاتتنوع الرسوم المحلية مع تنوع الخدمات التي تقدمها السلطات المحلية للمواطنين من هذه الخدمات المكتبات العامة والمنتزهات العامة وهي تستعين بحصيلتها لأداء تلك الخدمة التي يجب أن يغلب عليها طابع المنفعة العامة. وعليه، لا بد من أداء الخدمة على أكمل وجه وبكفاءة عالية.

كما تتوقف حصيلة الرسوم المحلية على الظروف الاقتصادية والاجتماعية والبيئية التي تعيشها الجماعات المحلية مما يسبب ذلك التفاوت في التحصيل من منطقة إلى أخرى.

2-1-3- المـــوارد الذاتيـــة الأخـــرى

تأتي الموارد الأخرى المختلفة من عدة مصادر تتوقف على ظروف كل نظام من النظم المطبقة للإدارة المحلية في عدة دول، وهي تصنف تقريبا على خمسة أصناف:

2-1-3-1- الأرباح الصناعية والتجارية

يقصد بها مداخيل ملكية المشروعات الاقتصادية في الأنشطة المختلفة التي تدر دخلا يفوق تكاليف الإنتاج خاصة في المشروعات الفلاحية والخدمية مثل مشاريع المياه والكهرباء والغاز والنقل بالإضافة إلى مداخيل الأراضي المملوكة للسلطات المحلية. وقد اتجهت دول العالم في الآونة الأخيرة إلى عملية خوصصة المشاريع الحكومية عن طريق بيعها للقطاع الخاص.

وتجدر الإشارة في هذا المجال إلى أن بيع المشروعات المحلية للقطاع الخاص أي للأفراد يؤدي إلى إحداث المزيد من المشاركة الشعبية في التنمية المحلية وهو من المقومات الأساسية التي يقوم عليها نظام الإدارة المحلية. ويعمق الاتجاه الخاص بالاعتماد الذاتي في تمويل التنمية المحلية.

2-1-3-2- إيرادات الأملاك العامة

توجد أنواع من الإيرادات التي تتولد عن أملاك الهيئات العامة، مثل الإيجارات التي تحصل عن طريق تقويم خدمة الإسكان لمحدودي الدخل في شكل إقامة وتشييد مساكن وتأجيرها بإيجارات ملائمة لمحدودي الدخل. وقد ساعد على ذلك التوسع في الأخذ بأساليب تخطيط المدن وتجديدها استجابة لمقتضيات التقدم العلمي، ومن ثم أصبحت إيجارات هذه المساكن تكون موردا هاما للمحليات [1].

2-1-3-3- أثمان الخدمات المحلية

تتمثل الخدمات المحلية في النقل العام مثلا وهي ضرورية لا يمكن الاستغناء عنها وفي الوقت نفسه يسهل على الأهالي تدبيرها بأنفسهم من خلال مؤسساتهم الخاصة، وإن قامت السلطات المحلية بتأدية تلك الخدمات، فإنها بهذا الشكل تحمي المواطنين المحليين من استغلال تلك المؤسسات وتأخذ مقابل ذلك ثمنا يمثل بالنسبة لها ربح.

---

1 – خالد سمارة الزغبي، مرجع سابق، 1985، ص: 22.

2-1-3-4- حصة الإيراد المشترك

توجد بعض الموارد المشتركة بين السلطات المحلية والحكومة المركزية أو بين الوحدات المحلية فيما بينها، كما تشمل تلك الموارد نوعا معينا من الضرائب أو إيراد ناجم عن مشروع معين يتم توزيعها وفق قوانين منظمة، من أمثلة تلك الضرائب ما يفرض على الصادرات والواردات.

2-1-3-5- المشاركة الذاتية للمواطن

تكمن المشاركة الذاتية في إسهام المواطنين بنصيب في المشاريع المحلية أو الخدمات المحلية وتتمثل المشاركات الذاتية في الموارد المالية التي تصب في التنمية المحلية على شكل تبرعات وهبات ولهذا لا يمكن إغفال المشاركة الذاتية كمورد مالي مهم في الميزانية المحلية.

2-2- الموارد المالية الخارجية

تتمثل الموارد الخارجية على غرار الموارد الذاتية للجماعات المحلية في تلك المصادر الخارجية والتي يكون للسلطة المركزية دخل في تسييرها أو منحها، فالأصل أن الموارد الذاتية لا تستطيع لوحدها تغطية كل التكاليف وتنفيذ جميع مشاريع التنمية المحلية وإنما تضاف إليها الموارد الخارجية:

- الإعانات الحكومية؛
- القروض المحلية؛
- التبرعات والهبات.

2-2-1- الإعانات الحكومية

تخصص السلطات الحكومية بعض الإعانات للجماعات المحلية بهدف التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية نظرا لعدم كفاية الموارد المالية الذاتية، كما تهدف أيضا من وراء ذلك إلى التخفيف من الفوارق الجهوية بين المناطق[1].

[1] - لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص: 61.

2-2-1-1- الغرض من الإعانات الحكومية

تعرف الإعانات الحكومية بأنها مقدار من المبالغ مخصصة للجماعات المحلية التي عجزت جزئيا أو كليا عن التمويل المحلي، لتحقيق أهداف معينة ومن جملة هذه الأهداف مايلي:

- مساعدة الجماعات المحلية في تحقيق حد أدنى من الخدمات العامة.
- محاولة التخفيف من العبء الضريبي على المستوى المحلي، إذ يشكل عقبة في مسار التنمية المحلية نظرا لتفاوته بين المناطق المحلية الغنية منها والفقيرة، وعليه تخصص الإعانات الحكومية للجماعات المحلية الفقيرة.
- لتحقيق للتوافق بين السياسة العامة المحلية والمركزية تحث الحكومة المركزية الجماعات المحلية على القيام بمشروعات اقتصادية واجتماعية معينة.
- يمكن للسلطة المركزية أن تقدم الإعانات الحكومية في فترات الكساد لتمكنها من التوسع في الإنفاق مما يساعد على تدعيم سياسة الانتعاش الاقتصادي.

2-2-1-2- أنــواع الإعانـــات الحكوميـــة

من خلال الميزانية العامة للدولة، تعمل السلطات المركزية على إعانة الجماعات المحلية بمختلف الإعانات وهي:

- الإعانات غير المخصصة لغرض معين وتقدر عادة على أساس حجم السكان وتمتاز بالسنوية.
- إعانات الميزانية لتقليل التفاوت في الموارد المالية للجماعات المحلية وتعويض عجز بعض المناطق الفقيرة، وتقدر هذه الإعانة على أساس النفقات السنوية للسلطات المحلية[1].
- إعانات التجهيز والاستثمار والتي تهدف إلى استكمال المشاريع المعطلة في مختلف الجماعات المحلية ولا تدفع إلا بعد إثبات مدى تقدم المشاريع المعمول فيها ومطابقتها للمشرع الذي منحت من أجله الإعانة[2].

---

[1] – عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص: 101.

[2] – لخضر مرغاد، مرجع سابق، نقلا عن جلال بكير، أساليب تمويل الحكم المحلي: دراسة مقارنة، مطبعة دليلك، القاهرة، 1972، ص: 50.

– من أجل تحقيق بعض الأهداف الاقتصادية تخصص الدولة إعانات لأغراض اقتصادية مثل توسيع الأشغال العامة محليا للقضاء على مختلف الظواهر كالبطالة.
– في حالة إلغاء بعض الضرائب المحلية تلجأ الدولة مقابل هذا الإلغاء إلى تقديم إعانة للجماعات المحلية.

ومنه، فالإعانات الحكومية تعد مصدرا هاما من مصادر التمويل الخارجي فهو يبعث على الاستقرار وثبات ميزانيات الجماعات المحلية ويؤدي حتميا إلى تنفيذ المشاريع التنموية المحلية.

2-2-2- القــروض المحـــلـــيـــة

تشكل القروض المحلية موردا هاما للجماعات المحلية، فبالرغم من تقييد استعمال القروض المحلية إلا أن لها الحرية في تحديد مبلغ القرض. فهناك جملة القيود أو الشروط التي تحكم القرض المحلي ويتنوع بحسب الحاجة إليه وقدرة السداد.

توجه القروض المحلية للمشاريع ذات المنفعة العامة وتستعمل في المشاريع الإنشائية التي تعجز ميزانية الجماعات المحلية عن تغطية نفقاتها، كما لا تستعمل لتسديد الديون الأصلية. تلجأ الجماعات المحلية عند الاقتراض إلى الأجهزة المصرفية العمومية[1].

بالإضافة إلى ما سبق، توجد بعض القيود التي تحد من سياسة الإقراض للجماعات المحلية من بينها [2] :
- الجماعات المحلية ملزمة بإخطار السلطة الحكومية عند الاقتراض فيما يخص المشروع المراد إنجازه والذي لم يرد في المخطط الوطني.
– تحديد نسبة معينة من المجموع السنوي من إيرادات الجماعات المحلية للاقتراض.

ونظرا لاعتبارات معينة، فقد وضعت تلك القيود في منح القروض المحلية والتي يمكن تلخيصها فيما يلي:
– حدة المنافسة بين الاقتراض المحلي والمركزي يؤدي حتما إلى زيادة الطلب على رؤوس الأموال في الأسواق المالية وبالتالي زيادة سعر الفائدة.

---

[1] – ساعد بن عثمان، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في التخطيط، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994، ص: 59.

[2] – عبد الجليل هويدي، المالية العامة للحكم المحلي: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990، ص: 98.

- حتمية دراسة النفقات التي تمول بالقروض ذلك أن القرض يمتص القدرة الشرائية وسوء استخدامه يؤدي إلى التأثير السلبي على النشاط الاقتصادي.
- تجنب إثقال كاهل الجماعات المحلية بالاقتراض الذي يسبب عجزها عن السداد.

وفيما يخص أنواع القروض المحلية، هناك نوعان أساسيان هما القروض المباشرة لصندوق التوفير والاحتياط والقروض المبرمة من قبل البنوك التجارية [1].

وتجدر الإشارة إلى أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه القروض في زيادة إيرادات الجماعات المحلية إلا أنها تؤثر على ميزانيتها كونها تمنح بمقابل متمثل في الفوائد، لهذا يتعين عليها التقليل من الاقتراض.

2-2-3- التبرعات والهبات [2]

تتمثل التبرعات والهبات في كل ما يشارك به المواطنون في تمويل الجماعات المحلية إما بشكل مباشر أو غير مباشر أو نتيجة وصية يتركها أحد المواطنين بعد وفاته لانعدام الورثة.

وبالنسبة للتبرعات، فهي تشمل تلك التبرعات المقيدة بشروط ولا تقبل إلا بموافقة السلطة المركزية، والتبرعات الأجنبية وتتم الموافقة عليها من قبل رئيس الجمهورية سواء كانت تبرعات هيئات أو أشخاص أجانب.

أما بالنسبة للهبات والوصايا فهي بدورها تنقسم إلى تلك الهبات والوصايا التي لا ينشأ عنها أعباء، لا تشترط فيها شروط أو لا تستوجب تخصيص عقارات من قبل الموصين أو الواهبين، ومنها التي ينشأ عنها أعباء وتقتضي تخصيص عقارات.

لكن الهبات والتبرعات لا تشكل موردا هاما لتمويل الجماعات المحلية ولا يعتمد عليها في تمويل المشاريع كونها موارد استثنائية.

ومنه، يمكن استنباط فكرة أساسية في مجال التمويل المحلي هي أن الجماعات المحلية تعتمد بشكل رئيسي في تمويل المشاريع المحلية على الموارد الذاتية وليست الخارجية وبصفة خاصة الجباية المحلية، أي الضرائب والرسوم المحلية بأنواعها وسبل

---

1 - ساعد بن عثمان، مرجع سابق، 1994، ص: 64.

2 - لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص ص: 66-67.

تحصيلها وهذا يفرض على السلطات المحلية أن تكون رشيدة في تخصيص تلك الموارد وتغطية النفقات المحلية.

المطلب الثالث: النفقـات العامـة المحليـة وأنواعهـا

تعد النفقات العامة المحلية جزء من النفقات العامة الوطنية وهي تمس عدة جوانب تخص المرافق العامة المحلية. ويمكن تعريفها وذكر أنواعها في الفقرة الموالية.

1- تعريف النفقات العامة المحلية

تختص السلطة المركزية بإشباع الحاجات العامة الأساسية للمجتمع عن طريق الإنفاق العام، بينما تقوم الجماعات المحلية بالمشاريع التي تراها ضرورية وتحقق المنفعة العامة المحلية للمواطن. هذا وتعد المشاركة بين السلطة المركزية والسلطة المحلية من أنجع السبل لتحقيق الحاجات العامة وإشباعها مع تحمل السلطة المركزية النصيب الأكبر من التمويل وتتولى السلطات المحلية التنفيذ تحت رقابة السلطة المركزية.

2- أنـواع النفـقـات العـامـة

تتنوع النفقات المحلية بحسب المنظور الذي يضعه المختصون فمنها النفقات التي تقسم على أساس الدورية إلى نفقات عادية وغير عادية، وعلى أساس سلطة المجالس المحلية إلى نفقات إجبارية واختيارية.

1-1- النفقات العاديـة وغير العاديـة

تعنى النفقات العادية بتلك المصاريف المتكررة بصفة دورية كل سنة وتظهر في الميزانية المحلية أما النفقات غير العادية فهي مصاريف استثنائية تفتقر لمبدأ الدورية أي لا تتكرر كل سنة. كما تشمل النفقات العادية نفقات التسيير والأدوات واللوازم التي تتطلبها الجماعات المحلية أما النفقات غير العادية فتشمل أشغال التشييد الجديدة، قنوات صرف المياه وأعمال التهيئة العمرانية وغيرها. وتقود التفرقة بين النفقات العادية وغير العادية إلى أنه يفرق في تغطيتها بين الموارد العادية التي تغطي النفقات العادية بينما يلجأ المسؤولون إلى الموارد غير العادية لتغطية النفقات غير العادية.

1-2- النفقـــات الإجباريـــة والاختياريـــة [1]

تنقسم النفقات العامة بحسب السلطة القائمة للمجالس المحلية إلى نفقات اختيارية وإجبارية، حيث تمثل الإجبارية منها تلك النفقات المتكررة بصفة دورية وحتمية ففي الجزائر حث المشرع على نفقات التسيير الإجبارية والمتمثلة في نفقات: الأجور للعمال، صيانة الأموال المنقولة وغير المنقولة للجماعات المحلية، صيانة الطرق البلدية والولائية، المشاركة في صندوق الضمان وتسيير مصالح الجماعات المحلية، وتعتبر هذه النفقات إجبارية ولا يمكن الاستغناء عنها. أما عن النفقات الإجبارية فهي التي توكل عملية إدراجها أو حذفها إلى سلطة المجالس المحلية البلدية والولائية.

2- ترشيد النفقات العامة المحلية

تشرف الهيئات المحلية على تنفيذ الحاجات المحلية بالأموال المحلية عن طريق موظفيها أو بالتعاقد مع القطاع الخاص وغالبا ما تكون هذه الهيئات في حاجة إلى شراء أدوات ومواد من القطاع الخاص لتنفيذ الأعباء الملقاة على عاتقها وهذا يتطلب وجود رقابة على الأموال من قبل السلطات العليا لترشيد كافة النفقات على المشاريع مع مراعاة جملة من القواعد.

2-1- توازن الحاجات العامة المحلية [2]

تعمل الجماعات المحلية على توفير كافة الحاجات من سلع مادية وخدمات للمواطنين خاصة تلك الضرورية واليومية، ولكي يتم تحقيق التنمية والرفاهية الاقتصادية للمجتمع المحلي لا بد على السلطات القائمة أن تحترم الشرطين الأساسيين أدناه:

2-1-1- الـــشـــــرط الأول

أن يتم الإنفاق على الخدمات والسلع بشكل متوازن، أي يتم تسيير الإنفاق على مرافق التعليم والصحة بشكل موحد ومرتبط، كما يتم مسايرة التعليم وإنشاء المراكز الصحية لكافة الخدمات والسلع الأساسية المحلية وهذا لتحقيق التوازن بين المرافق ومواكبة التطورات الاقتصادية الحاصلة.

1- A. Z. Mouamer, Les finances publiques locales analyse et perspectives d' une économie en transition l'Algérie, Thèse de doctorat, Faculté des sciences économiques et des gestion, Alger, 1990 , p : 191.

2- لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص ص: 93-95.

لكن في جل الدول النامية يوجد خلل في هذا الشرط بالرغم من منح الحكومة كل الصلاحيات للجماعات المحلية لتسيير مثل تلك المرافق.

2-1-2- الشــرط الـثــانــي

ينبغي على الجماعات المحلية أن تعمل على التوازن الكامل في توفير السلع والخدمات بين مختلف المناطق في الدولة، فلا يمكن لها توفير السلع والخدمات الضرورية في منطقة دون أخرى وعدم إحداث التوازن يؤدي بالضرورة إلى التأثير على النمو الاقتصادي. ففي الجزائر مثلا تم تصنيف البلديات إلى أربع مجموعات كل مجموعة حسب الإمكانات والقدرات الاقتصادية والمالية التي تساعدها على تحريك عجلة التنمية المحلية[1].

2-2- قواعد ترشيد النفقات العامــة المحليــة [2]

تستند الجماعات المحلية في إنجاز المشاريع المحلية إلى جملة من القواعد التي لابد أن تحترمها من أجل تحقيق الحاجات العامة المحلية.

2-2-1- أسعــار السلــع

عند تحديد الأسعار، عليها أن تضع لكل سلعة أو خدمة سعرا مناسبا لها ليس بالضرورة مساويا لها، فهناك سلع تباع بأقل من تكلفتها وأخرى مساوية لتكلفتها كما توجد خدمات تقدم مجانا كالتعليم والصحة العمومية.

2-2-2- طبيعــة أفــراد المجتمــع

تتناسب الحاجيات في المجتمع المحلي مع أذواق وعادات وتقاليد ذلك المجتمع، لهذا ينبغي على السلطات المحلية بخصوص هذه القاعدة مراعاة مايلي:

- أن يكون هناك ارتباط بين زيادة الطلب وحجم الإنتاج، حيث يكفي لإشباع جميع أفراد المجتمع تبعا لعدد سكانه.

---

[1]– الهادي مقبول، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996، ص: 14.

[2]– لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص ص: 102-104.

لكن في جل الدول النامية يوجد خلل في هذا الشرط بالرغم من منح الحكومة كل الصلاحيات للجماعات المحلية لتسيير مثل تلك المرافق.

2-1-2- الشـــرط الـثـــانـــي

ينبغي على الجماعات المحلية أن تعمل على التوازن الكامل في توفير السلع والخدمات بين مختلف المناطق في الدولة، فلا يمكن لها توفير السلع والخدمات الضرورية في منطقة دون أخرى وعدم إحداث التوازن يؤدي بالضرورة إلى التأثير على النمو الاقتصادي. ففي الجزائر مثلا تم تصنيف البلديات إلى أربع مجموعات كل مجموعة حسب الإمكانات والقدرات الاقتصادية والمالية التي تساعدها على تحريك عجلة التنمية المحلية[1].

2-2- قواعد ترشيد النفقات العامـــة المحليـــة [2]

تستند الجماعات المحلية في إنجاز المشاريع المحلية إلى جملة من القواعد التي لابد أن تحترمها من أجل تحقيق الحاجات العامة المحلية.

2-2-1- أسعـــار السلـــع

عند تحديد الأسعار، عليها أن تضع لكل سلعة أو خدمة سعرا مناسبا لها ليس بالضرورة مساويا لها، فهناك سلع تباع بأقل من تكلفتها وأخرى مساوية لتكلفتها كما توجد خدمات تقدم مجانا كالتعليم والصحة العمومية.

2-2-2- طبيعـــة أفـــراد المجتمـــع

تتناسب الحاجيات في المجتمع المحلي مع أذواق وعادات وتقاليد ذلك المجتمع، لهذا ينبغي على السلطات المحلية بخصوص هذه القاعدة مراعاة مايلي:

- أن يكون هناك ارتباط بين زيادة الطلب وحجم الإنتاج، حيث يكفي لإشباع جميع أفراد المجتمع تبعا لعدد سكانه.

1- الهادي مقبول، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996، ص: 14.

2- لخضر مرغاد، مرجع سابق، 2001، ص ص: 102-104.

- أن يكون تناسب بين فئات المجتمع المحلي وبين نوعية السلع والخدمات. فتوافر السلع والخدمات بكثرة في مجتمع وندرتها في آخر يؤدي إلى ضياع النفقات من جهة وعدم إشباع رغبات المجتمع من جهة أخرى.
- القيام بدراسة عن المجتمع المحلي تتعلق بالحاجات الهامة للسكان لتحقيق التناسق بين السلع والخدمات المنتجة وبين حاجات المجتمع بمختلف أنواعه.
- دخول المواطنين أي لابد على السلطات المحلية أن تنظر في تحديدها لأسعار السلع والخدمات مداخيل الطبقة الموجهة لها.

2-2-3- التخطيط

بعد إجراء الدراسة والإجراءات اللازمة تقوم الجماعات المحلية بوضع تخطيط محكم يحتوي على دراسة الجدوى الاقتصادية بكل مراحلها، كما يجب عدم ربط تغيير المشاريع بتغيير الأشخاص وإنما بخطة معينة. عكس ذلك في الجزائر إذ بمجرد تغيير المسؤولين يتغير مجرى المشاريع وتتعطل وهذا ما يتضح في المشاريع التنموية التي بدأت في ظل المخططات الخماسية وبقيت دون إتمام بعد فترة التخطيط.

بالإضافة إلى المعايير السابقة التي تستعين بها الجماعات المحلية في إشباع الحاجات العامة المحلية، فإنها تهتم أيضا بتكوين الموظفين وتأهيلهم لأداء مهامهم على أكمل وجه، وذلك من خلال إجراء مسابقات ودورات تكوينية متخصصة في عدة مجالات تهم مصالح الجماعات المحلية. ومنه، تعتمد هذه الأخيرة في تحقيق التنمية المحلية على التمويل المحلي الذاتي بشكل عام والجباية المحلية بشكل خاص وتدرج الموارد المالية المحلية المتوقعة والنفقات المحلية المقررة في أداة تعرف بالميزانية المحلية والتي بدورها تحكمها قواعد وأسس في إعدادها يتم التطرق إليها في المبحث الموالي.

المبحث الثاني: مـــاهيـــة ميزانية الجماعات المحليـــة

تشكل ميزانية الجماعات المحلية الوثيقة الأساسية لهيكل التمويل المحلي وهي تعكس صورة النشاط الاقتصادي المحلي ولهذه الوثيقة قواعد لإعدادها وأبواب تصنف على أساسها النفقات والإيرادات ويختلف مفهومها من دولة إلى أخرى حسب أهمية

الجماعات المحلية في التنمية الاقتصادية وكيفية توزيع الإيرادات والنفقات في أبواب الميزانية، فيما يلي تعريف شامل للميزانية المحلية مع التركيز على ميزانية البلدية نظرا لأهميتها.

المطلب الأول: تعريف الميزانية المحلية ومبادئها

تعددت التعاريف للميزانية المحلية حسب وجهات النظر للمفكرين المختصين في مجال المالية وهي وثيقة تخص الجماعات المحلية، ولها مبادئ ترتكز عليها.

1- تعريـــف الميزانيـــة المحليـــة

عرف الكاتب مراد حلمي الميزانية المحلية على أنها " بيان تقدير لما يجوز للهيئة العامة إنفاقه وما ينتظر أن تجبيه من المال خلال فترة معينة من الزمن".

بالمقابل عرف المشرع الجزائري الميزانية المحلية على أنها "جدول التقديرات الخاصة بالإيرادات والنفقات السنوية وقرار بالترخيص والإذن والإدارة، يسمح بحسن سير المصالح المحلية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار".[1]

كما يمكن تعريف الميزانية المحلية على أنها "وثيقة معتمدة تتضمن تقدير للموارد المالية والنفقات المتوقعة للوحدات المحلية عن فترة زمنية مقبلة تقدر عادة بالسنة ".[2]

2- مبـــادئ الميزانيـــة المحـــليـــة [3]

تعد مبادئ الميزانية موحدة سواء بالنسبة للميزانية المحلية أو الميزانية العامة للدولة، ويمكن حصرها في أربعة مبادئ أساسية.

---

1 – المادة 135 من قانون 90-09، مرجع سابق.

2 – عبد الحميد عبد المطلب، مرجع سابق، 2001، ص: 266.

3 – Ch.Rahmani, Les finances des communes algériennes : insincérité, déficits et bonne gouvernance, édition Casbah, Alger, 2002, p p : 19-22.

2-1- مبدأ السنوية

وضع هذا المبدأ نظرا لأن الضرائب تحصل كل سنة أي اثني عشر شهرا وبما أنه المورد الرئيسي للميزانية المحلية. كما يعتمد هذا المبدأ لحظة إنجاز الاستثمارات التي بطبيعة حجمها ومدتها تتعدى أحيانا القدرات المالية للبلدية. وهناك بعض الاستثناءات التي تعالج من خلال وثيقة أخرى تعرف بالميزانية الإضافية. ويتم إعداد الميزانية التقديرية للسنة المالية المقبلة خلال السنة الجارية وقبل اختتامها.

2-2- مبدأ وحدة الميزانية المحلية [1]

مهما تعددت الوثائق المعدلة أو الملحقة بالميزانية البلدية فإن التقديرات توضع في وثيقة أساسية وهي الميزانية. وبالرجوع إلى القانون الجزائري فهذا الأخير يدرج في ميزانية البلدية الوثائق الموالية:

- الوثيقة الأولية المعبر عنها بالميزانية الأولية.
- الوثيقة المتضمنة فتح الاعتمادات خلال الفترة الفاصلة بين الميزانية الأولية والإضافية لمواجهة النفقات غير المتوقعة.
- الوثيقة المكملة المعبر عنها بالميزانية الإضافية والتي تعدل الإيرادات المدرجة في الميزانية الأولية.
- التصريح الخاص، يتم اللجوء إليه خلال الفترة اللاحقة لإعداد الميزانية الإضافية والسابقة لموعد الإقفال.
- الحسابات(الحساب الإداري للآمر بالصرف وحساب التسيير للمحصل).

2-3- مبدأ الشمولية

تظهر كافة العمليات على شكل إيرادات ونفقات في وثيقة تسمى **مدونة الميزانية** وتفرض هذه الوثيقة مبدأ تخصيص الموارد، حيث يتم تخصيص الإيرادات لأوجه الإنفاق المقابلة لها، فالقروض الموجهة للتجهيز والاستثمار يجب أن تنفق فيما خصصت له.

---

[1] – المفتشية العامة للضرائب، عرض يتناول إعداد الميزانية البلدية، ولاية تبسه، 2000، ص: 02.

2-4- مـبـدأ توازن الميزانية المحلية

يعتبر أهم مبدأ للميزانية المحلية ويراعى أثناء إعدادها، وقد أثبتت التجارب أن ميزانية الجماعات المحلية لا تتوازن دوما فمهما تعددت مصادر التمويل فالنتيجة واحدة، ومثال ذلك الوضع في الجزائر حيث تعاني البلديات عجزا مستمرا نظرا لعدة أسباب منها سوء التسيير بالدرجة الأولى وضخامة المشاريع مقارنة بالقدرة المالية للبلدية بالإضافة للتقسيم الإداري غير العادل.

وفي القانون الجزائري، يتم وضع وثيقة الميزانية لكل هيئة محلية سواء بلدية أو ولائية كما تعتبر البلدية وماليتها العنصر المحرك للتنمية المحلية، فلا اختلاف بين ميزانية البلدية والولاية إلا في السلطة الوصية حيث تخضع الأولى لسلطة الولاية والثانية لسلطة وزير الداخلية والجماعات المحلية.

المطلب الثاني: مراحـل إعداد ميزانيـة البلديـة

في الجزائر، تعرض القانون البلدي 90-08 في مادته 152 بشقيها إلى مواعيد إعداد الميزانية الأولية والإضافية حيث تعد الأولى قبل **31** من شهر **أكتوبر** والثانية قبل **15 جويلية**.

وقبل التطرق إلى مراحل الإعداد لابد من التنويه بمكونات المدونة والتي تقسم إلى قسم التسيير وقسم التجهيز بما فيهما من إيرادات ونفقات [1].

1- مكونـات ميزانيـة البلـديـة [2]

تتكون الميزانية المحلية عموما من قسمين هما:

1-1- قـسـم التسيـيـر

يسمح قسم التسيير بتحديد النفقات والإيرادات المقدرة والموجهة من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي لتسيير مختلف المصالح البلدية من الحالة المدنية، الإنارة العمومية،

---

1 – المفتشية العامة للضرائب، مرجع سابق، 2000، ص: 03.

2- Ch. Rahmani, Op-cit, 2002, p p : 28-37.

التطهير...الخ بالإضافة إلى مداخيل أملاك البلدية. كما أن المخطط المحاسبي البلدي يفصل بين البلديات من حيث الحجم. فيما يخص المحافظات الكبرى للبلديات فإن التصنيف يكون حسب الوظيفة أو التخصص لقسم التسيير فقد حدده المخطط المحاسبي البلدي في التصنيف الموالي:

المجموعة 90 : مصالح غير مباشرة

تنقسم المصالح غير المباشرة بدورها إلى أربع مجموعات وكل مجموعة تقسم إلى أبواب بالترتيب المبين أدناه:

الباب 900: المصالح المالية

الباب 901: أجور ومصاريف المستخدمين

الباب 902: وسائل الإدارة العامة

الباب 903: المجاميع المنقولة وغير المنقولة

الباب 904: مصالح الطرق

الباب 905: الشبكات

الباب 906: الأشغال...

المجموعة 91: المصالح الإدارية العمومية

الباب 910: مصالح الإدارة العامة

الباب 911: الأمن والحماية المدنية

الباب 912: المساهمة في مصاريف التعليم

الباب 913: مصالح الخدمات الاجتماعية المدرسية

الباب 914: الشباب والرياضة والثقافة

المجموعة92: المصالح الاجتماعية

الباب 920: الإعانات الاجتماعية المباشرة

الباب 921: الصحة العمومية والاجتماعية

الباب 922: مصالح ومؤسسات اجتماعية

المجموعة 93: المصالح الاقتصادية

الباب 930: المشاركة في التنمية الاقتصادية

الباب 931: الأملاك الخاصة بالبلدية المنتجة للمداخيل

المجموعة 94: المصالح الضريبية

كما وضع المخطط المحاسبي البلدي تصنيفا آخر حسب الطبيعة، ويخص البلديات الصغيرة وهو ما يوضحه الجدول رقم (01).

الجدول رقم (01): قسم التسيير حسب الطبيعة

نفقــات قســم التسيـيــر	إيــرادات قســم التسييــر
ح 60: سلع ولوازم	ح 70: نتائج الاستغلال
ح 61: أشغال ومصالح خارجية	ح 71: نواتج الأملاك
ح 62: مصاريف التسيير العام	ح 72: تحصيلات، إعانات ومشاركات
ح 63: مصاريف المستخدمين	ح 73: تخفيضات الأعباء
ح 64: ضرائب ورسوم	ح 74: مخصصات الصندوق المشترك
ح 65: مصاريف مالية	ح 75: ضرائب غير مباشرة
ح 66: إعانات مالية	ح 76: ضرائب مباشرة
ح 67: اشتراكات محتملة	ح 77: نواتج مالية
ح 68: حصص الاهتلاك	ح 79: نواتج استثنائية
ح 69: أعباء استثنائية	ح 82: نواتج سابقة
ح 82: أعباء سابقة	
ح 83: اقتطاعات	

المصدر: Ch.Rahmani, Op-cit, 2002, p:35

يتضح من الجدول أعلاه أن الحسابات المستخدمة خاصة بحسابات النتائج، أي المجموعات(8،7،6) وقد تم وضع هذا التصنيف بناء على حجم النشاطات الاقتصادية.

1-2- قســم التجهيــز والاستثمــار

يسمح قسم التجهيز والاستثمار للمجلس الشعبي البلدي بالمحافظة من خلال الاهتلاك أو زيادة الممتلكات، على أملاك البلدية العامة أو الخاصة من جهة، وتسطير التدفقات المالية من قروض وإعانات من جهة أخرى.

فالعلاقة الوحيدة التي تربط قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار هي علاقة التمويل الذاتي، حيث يحتم على الجماعات المحلية أن تبذل مجهودات جبارة في ادخار إيرادات قسم التسيير من أجل الإنفاق على قسم التجهيز والاستثمار. كما عمل المخطط المحاسبي البلدي على تصنيف قسم التجهيز والاستثمار حسب حجم البلدية، كما هو الحال بالنسبة لقسم التسيير، فقد حدد تصنيفا يخص قسم التجهيز والاستثمار حسب الوظيفة للبلديات الصغيرة على شكل مجموعات وأبواب والمبينة أدناه:

المجموعة 95: بــرامــج البلديــة

الباب 950: مباني وتجهيزات إدارية

الباب 951: مصلحة الطرقات

الباب 952: شبكات مختلفة

الباب 953: تجهيزات مدرسية، رياضية وثقافية

الباب 954: تجهيزات صحية واجتماعية

الباب 955: توزيعات وإعلام واتصال

الباب 956: الإسكان والتهيئة العمرانية

الباب 957: تجهيزات صناعية، حرفية وسياحة

الباب 958: مصالح صناعية وتجارية

المجموعة 96: برامج الحساب الثالث

الباب 960: برامج خاصة بالمؤسسات العمومية البلدية

الباب 961: برامج خاصة بالوحدات الاقتصادية البلدية

الباب 969: برامج أخرى

المجموعة 97: عمليات خارج البرامج

الباب 970: عمليات عقارية خارج البرامج

الباب 971: حركة الديون والاعتمادات

الباب 972: عمليات أخرى خارج البرامج

الباب 979: عمليات أخرى خارج البرامج

كما يخص التصنيف حسب الطبيعة البلديات الصغيرة منها أو الكبيرة التي تشمل الدوائر، فقسم التجهيز والاستثمار قسمه المخطط المحاسبي البلدي من خلال الجدول رقم(02).

الجدول رقم (02): قسم التجهيز والاستثمار حسب الطبيعة

نفقات قسم التجهيز والاستثمار	إيرادات قسم التجهيز والاستثمار
ح 060: عجز مرحل	ح 060: فائض مرحل
ح 10: حصة استعادة الإعانات	ح 10: حصة (اقتطاعات، إعانات، فضلات ومهملات)
ح 13: إعانات مدفوعة من قبل البلدية	ح 14: اشتراكات.... في أعمال التجهيز
ح 16: تسديد القروض	ح 16: نواتج القروض
ح 24: ملكيات العقارات المبنية وغير المبنية	ح 17: دخول القطاع الاقتصادي
ح 25: قروض لأكثر من سنة للبلدية	ح 23: تعويضات عن الكوارث
ح 26: ملكية الأسهم والسندات	ح 24: تنازل عن الأملاك المبنية وغير المبنية
ح 27: حصص الوحدات الاقتصادية البلدية	ح 26: تنازل عن الأسهم والسندات
ح 28: الأشغال الحديثة والعمليات الكبرى	

المصدر: Ch.Rahmani, Op-cit, 2002, p:35

يلاحظ من الجدول أعلاه أن الحسابات المستخدمة تختلف تماما عن الحسابات المستخدمة في قسم التسيير وهي خاصة بقسم التجهيز والاستثمار في ميزانية البلدية.

2- خطـــوات إعـــداد ميزانيـــة البلديـــة

لا يؤثر حجم وشكل البلدية أو الميزانية إن كانت أولية أو إضافية على مراحل إعداد الميزانية البلدية ابتداء من مرحلة التحضير إلى التصويت ثم المصادقة عليها.

2-1- مرحـــلـــة التحضيـــر[1]

يتم تحضير ميزانية البلدية من قبل رئيس المجلس الشعبي البلدي بالتعاون مع الأمين العام ورؤساء المصالح البلدية، حيث يتم تحضير جميع المعطيات المتعلقة بالإيرادات والنفقات وتبويبها حسب البنود وفق المخطط المحاسبي.

ويستعين رئيس المجلس الشعبي البلدي بمجموعة من الوثائق قبل وضع الميزانية الأولية والتي تتمثل في الميزانية الأولية للسنة الفارطة، وضعية مصاريف المستخدمين، الإعانات...إلى غيرها من الوثائق التي تخدم الميزانية الأولية للسنة المالية المقبلة. أما الميزانية الإضافية فتحضر على أساس نتائج الحساب الإداري الذي يسطر جميع العمليات المنجزة خلال السنة المالية السابقة، فهي تؤكد الربط بين سنة مالية وأخرى وتعدل تغيرات الميزانية الأولية.

2-2- مـــرحـــلـــة التصـــويـــت[2]

تحكم عملية التصويت على الميزانية المواد **152** إلى غاية **155** من قانون البلدية لسنة **1990**، حيث أظهرت كيفية التصويت "بابا بابا" و"مادة مادة"، فالمجلس الشعبي البلدي هو الذي يصوت على ميزانية البلدية، وعملية التصويت هذه حتمية بالنسبة لميزانية البلدية أو الولاية. على عكس ميزانية الدولة، فإن الميزانية الأولية يصوت عليها قبل **31 أكتوبر** للسنة السابقة للسنة المعنية بالميزانية، والميزانية الإضافية يصوت عليها قبل **15 جوان** من السنة المعنية.

---

[1] - Ch. Rahmani, Op-cit, 2002, p p : 23-24.

[2] - B. yelles chaouche, Budget de l 'état et des collectivités locales, office des publications universitaires, Alger, 1990 , p p : 241-242.

2-3- مـرحـلـة المصـادقـة

بعد عملية التصويت، تأتي أهم مرحلة قبل التنفيذ وهي مرحلة المصادقة وهي نوع من الرقابة تقوم السلطة الوصية(الوالي ورئيس الدائرة) بالمصادقة على تنفيذ الميزانية المحلية، حيث تنص القوانين على أن المصادقة من قبل رئيس الدائرة تكون على ميزانية البلديات التي بها أقل من 40.000 نسمة. أما الوالي، فيصادق على ميزانية البلديات التي بها أكثر من 40.000 نسمة.

وفي حالة عرض الميزانية أمام السلطات الوصية دون توازن بين الإيرادات والنفقات، فإن هذه الميزانية ترفض ويعاد عرضها على المجلس خلال عشرة أيام من تاريخ الرفض من قبل السلطات الوصية لإظهار التوازن في الميزانية المحلية.[1]

والغرض من المصادقة هو التأكد من احترام المجلس للتشريعات والتنظيمات المعمول بها في إعداد الميزانية من حيث إقرار الإيرادات وتخصيص النفقات وموازنتها.[2]

المطلب الثالث: تنفيـذ ميزانيـة البـلديـة [3]

يراد بتنفيذ الميزانية تحصيل الإيرادات وتسديد النفقات المقررة في الميزانية، فعمليات التنفيذ لميزانية البلدية تخضع عموما للقواعد نفسها كميزانية الدولة إلا في بعض الخصوصيات.

1- أعـوان تنفيـذ ميزانيـة البلديـة

يقوم على تنفيذ ميزانية البلدية عونان هما رئيس المجلس الشعبي البلدي بصفته آمرا بالصرف، والقابض البلدي بصفته محاسبا عموميا، هذان العونان يخضعان لقواعد معينة كما يخضع كل منهما إلى سلطة وصية مختلفة. فالأول يخضع لسلطة وزير الداخلية

1– Ch. Rahmani, Op-cit, 2002, p : 27.

2–المفتشية العامة للضرائب، مرجع سابق، 2000، ص: 04.

3– Ch. Rahmani, Op-cit, 2002, pp : 110-112.

والجماعات المحلية. أما الثاني فلسلطة وزير المالية. فازدواجية عمل الآمر بالصرف والمحاسب العمومي تترتب عليها ازدواجية في المحاسبة (محاسبة إدارية ومحاسبة القابض البلدي)، مثلا الحساب الإداري ينجز من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي وحساب التسيير ينجز من طرف القابض البلدي.

2- آليـــة تنفيـــذ ميزانيـــة البلديـــة

عند التحدث عن تنفيذ ميزانية البلدية يراد به كيفية تحصيل إيرادات البلدية وكيفية تغطية النفقات المحلية، فكل من القابض البلدي والآمر بالصرف له دوره في التنفيذ. كما يمكن التمييز بين مرحلتين أساسيتين هما المرحلة الإدارية والمرحلة المحاسبية.

2-1- أساس التمييز بين المرحلتين الإدارية والمحاسبية

تم الفصل بين المرحلتين من قبل المحاسبة العمومية إذ وضعت جملة من القواعد التي تحكم تصرف الآمر بالصرف والمحاسب العمومي، ويرتكز هذا الفصل على ثلاثة أسس وهي:

2-1-1- أســـاس مـــالـــي

يوضح ويدقق سيرورة العمليات في فصل المرحلتين الإدارية والمحاسبية.

2-1-2- أســـاس قانـــونـــي

يساعد هذا الأساس على تحديد تاريخ نشأة المديونية.

2-1-3- أســـاس إداري

يساعد على قيام مبدأ فصل السلطات على مستوى تنفيذ الميزانية.

2 -2- تنفيـــذ الإيـــرادات

يتمثل دور الآمر بالصرف في المرحلة الإدارية، حيث يقوم بالعمليات المتعلقة بالإيرادات والتي تتمثل في ثلاث خطوات على النحو الموالي:

- الملاحظة وهي تمثل العقد الذي يرسخ حق المدين.
- عملية التصفية للإيراد وتتم عن طريق تحديد مبلغ الدين المستحق على المدين لفائدة الدائن.

- إصدار الأمر بالتحصيل وهو بمثابة عقد يؤمر المحاسب العمومي بموجبه تنفيذ عملية التحصيل وهنا تبدأ المرحلة المحاسبية بتدخل المحاسب.

2-3- تنفيذ النفقات

فيما يخص العمليات المتعلقة بالنفقات والتي ينفذها الآمر بالصرف على مستوى المرحلة الإدارية فهي تتمثل في الآتي:

- الالتزام، وهو بمثابة العقد الذي يلاحظ من خلاله نشأة الدين اتجاه الجماعات المحلية، ينشأ من هذا الالتزام التزام قانوني ومحاسبي وحتى أخلاقي.

- بعد استلام الفاتورة بالتأشيرة الناشئة من الالتزام المحاسبي مع المنتوج أو الخدمة يقوم الآمر بالصرف بإعداد حوالة الدفع، كما أنه يستوجب على الآمر بالصرف استلام الفاتورة بالتأشيرة التالية: "تم استلام الخدمة/السلعة بتاريخ.... وتحت الرقم... للمنتوجات القابلة للجرد".

- الأمر بالدفع يتم بأمر المحاسب بتسديد النفقة من خلال إرسال ملف بالوثائق المتضمنة وثيقة الالتزام القانوني(سند طلبية، نسخة من الصفقة...)، بطاقة الالتزام مؤشرة من قبل المراقب المالي، الفاتورة وحوالة الدفع التي تتضمن في محتواها السنة المالية المعنية، رقم المادة أو مواد الاقتطاع، ذكر وثائق الإثبات المرفقة كما يحدد المبلغ بالأرقام والأحرف وتكون مؤرخة وممضية من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي[1].

مما سبق، تتضح العلاقة الوثيقة بين الآمر بالصرف والمحاسب فبدون التعاون المشترك بينهما لا يكون هناك تصفية للالتزامات وتحصيل للإيرادات. والمحاسبة العمومية أرادت الفصل بين الوظيفتين لغرض الحفاظ على أموال الدولة وتجنب الاختلاسات واستغلال النفوذ. فالفصل يقصد به عدم الجمع بين الوظيفتين للشخص نفسه في آن واحد وذلك طبقا للقانون رقم 90-21 المؤرخ في 15أوت1990 والذي أقر عدم تطابق وظيفة الآمر بالصرف والمحاسب قانونا، كما يمنع أزواج الآمرين بالصرف القيام بوظيفة المحاسب.

[1]- الملتقى الولائي حول الميزانية المحلية: عرض يتناول تنفيذ ميزانية البلدية، مصلحة التنشيط المحلي والإعلام الآلي، مديرية الإدارة المحلية، ولاية تبسة، 1990، ص: 04.

ذلك التمييز يمس الفصل في الأدوار والمراحل المترتبة على تنفيذ الميزانية والعمليات المالية المنوطة بالآمر بالصرف والمحاسب.

وتعتبر وثيقة الميزانية بمختلف أقسامها ومحتوياتها وسيلة للتعبير عن الوضع المالي للجماعات المحلية وهي أكثر الوسائل فعالية في تحقيق التنمية المحلية بما توفره لها من موارد مالية متاحة.

المبحث الثالث: مظاهر التنمية المحلية في الجزائر

تشكل البلدية في الدولة الجزائرية القاعدة التي ترتكز عليها التنمية الوطنية الشاملة، حيث سلكت الجزائر مبادئ التخطيط المركزي فجر الاستقلال، ثم غيرت من سياستها وركزت على اللامركزية وديمقراطية التخطيط. من هنا، أصبح للبلدية والولاية كامل الصلاحيات لحل المشاكل المحلية والجهوية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.

لهذا الغرض، اهتمت الدولة الجزائرية بمشروع التنمية المحلية من خلال إنشاء مخططات التنمية البلدية ومخططات تنمية المؤسسات العمومية المحلية بالإضافة إلى برامج خاصة للتنمية المحلية، ولا يزال الاهتمام بالتنمية المحلية الشغل الشاغل للهيئات القائمة على المستوى المحلي والمركزي معا.

المطلب الأول: البـــرامـــج الخـــاصـــة

اهتمت السلطة المركزية بالمناطق النائية من البلاد، حيث وضعت لها برامج خاصة بها لحل مشاكلها المحلية يعود إنشاؤها إلى سنة 1966، وكانت هذه البرامج الخاصة على شكل خطط استثمارية لتطوير تلك المناطق المتخلفة .

1- مفهوم البرامج الخاصة ونشأتها

يقصد بالبرنامج الخاص تلك الوثيقة التي تحدد تنمية اقتصاد الإقليم لمدة معينة والتغيرات في المستوى المعيشي للسكان المحليين، فهي تعتبر أداة فعالة آنذاك لمحو

مخلفات الاستعمار الفرنسي وقد أضحت البرامج الخاصة جزء لا يتجزأ من سياسة التنمية المحلية دون منازع.

ولقد أبرز الميثاق الوطني الصادر سنة 1976 مدى أهمية تلك البرامج ودورها في تحقيق التنمية المحلية والوطنية والنهوض بالمناطق الفقيرة، وتعد هذه البرامج الخاصة من قبل الجماعات المحلية. وأكد الميثاق نفسه على ضرورة تواصل البرامج الخاصة بالمخططات البلدية للتنمية.

وتواصلت البرامج الخاصة في تطبيقها إلى غاية 1978 بمعدل برنامج كل سنة، أعدت وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية حصيلة اقتصادية واجتماعية للعشرية 1966-1978 تخص البرامج الخاصة التي لم تمس كل البلديات وإنما مست فقط عشر ولايات(10) يمكن توضيح تلك الولايات والبلديات المستفيدة من البرنامج الخاص في الجدول رقم **(03)** كما يلي:

جدول رقم (03) : قائمة الولايات المستفيدة من البرنامج الخاص

السنة	المنطقة المستفيدة
1966	ولاية الواحات
1967	ولاية باتنة
1968	ولايتي سطيف وتيزي وزو
1969	ولاية المدية
1970	ولاية تلمسان
1971	ولاية سعيدة ودائرتي آفلو وتلاغ
1972	ولاية الشلف ودائرتي تسيمسيلت ووادارهيو
1973	شمال قسنطينة وناحية الحدود الشرقية لولاية عنابة

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية، 1990.

2- أهـداف البرامـج الخـاصـة [1]

كان الغرض من وضع البرامج الخاصة لتنمية المناطق الفقيرة جدا هو تحقيق بعض الأهداف التي من شأنها تحريك عجلة التنمية المحلية بشكل خاص والوطنية بشكل عام، ومن جملة هذه الأهداف مايلي:

- إقامة توازن جهوي عادل بين مختلف أجزاء الوطن وذلك من خلال ترقية المناطق المحرومة.
- معرفة قدرات الولايات المعنية بالبرنامج الخاص من خلال الدراسات التي تجرى لإعدادها وتنفيذها.
- قدرة السلطات المحلية القائمة على إعداد البرنامج على تحويل جزء من الجباية المحلية للمشاريع والشركات التي تحت تصرف الولاية أو البلدية بدلا من أن يذهب إلى الميزانية العامة للدولة.
- إحداث مناطق اقتصادية لتنظيم الهياكل القاعدية من خلال التحديث الريفي، استغلال موارد الري والتنمية الحرفية، الاهتمام بتوزيع الصناعات الصغيرة وإنشاء وحدات فلاحية وصناعية والاهتمام كذلك بإقامة أسواق محلية.

ومنه، فالبرامج الخاصة تهدف عموما إلى تحقيق التنمية الشاملة وتقليص الفوارق بين المناطق الحضرية والريفية.

المطلب الثاني: مخططـات التنميـة البـلديـة

بالرغم من صدور قانون البلدية سنة1967 وقانون الولاية سنة 1969 والمصادقة على المخطط الثلاثي الأول الذي حدد مناهج التنمية المحلية، إلا أن متطلبات التنمية المحلية لم تتمكن من مواجهتها الجماعات المحلية إلا بعد سنة 1974 مع تطبيق مبدأ اللامركزية الذي أبرز دور الجماعات المحلية في جميع المجالات [2].

---

[1]- نوة ثلايجية، دراسة تقييم للتخطيط الإقليمي في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في التنمية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، 1991، ص ص: 95-96.

[2]- أحمد بوعشيبة، المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة ماجستير في التخطيط، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1991، ص: 121.

1- دور البلدية في إعداد مخططــات التنميــة البلديــة

يعود ظهور فكرة مخططات التنمية البلدية إلى المخطط الخماسي الثاني الذي أكد على ضرورة تدعيم نظام المخطط البلدي والولائي، ويعتبر العنصر البشري المتمرس القوة المحركة لتنفيذ برامج البلدية للتنمية [1]. فقد تعددت التشريعات المتعلقة بتوضيح دور البلدية في تنفيذ وإعداد مخطط البلدية للتنمية منها قانون البلدية والمرسوم التنفيذي رقم 81-36 المؤرخ في 30ديسمبر 1981 [2].

1-1-قــانــون البلــديــة

بعد تطبيق مبدأ اللامركزية أصبح للبلدية كامل الصلاحيات في شتى الميادين مع تحميلها مسؤولية التسيير والمراقبة التي تؤهلها للقيام بمهام وضع وتنفيذ المخطط على المستوى المحلي. فوفق المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09 أوت1973 المتعلق بدور البلدية في إعداد المخطط البلدي للتنمية، أصبح للبلدية مدونة تحمل كل المشاريع المنصوص عليها في المخطط البلدي وتسجل فيها تراخيص البرامج لسنوات متعددة واعتمادات الدفع لسنة واحدة.

فالمصالح المعنية بالبلدية ملزمة بتحضير تلك المدونة لأنها الوثيقة الأساسية للعمليات المنجزة، وبعد التحضير ترسل المدونة إلى المجلس التنفيذي لدراستها ثم يصدر الوالي بطاقة تحمل التراخيص الموافقة لكل عملية طبقا لتعليمات المجلس الوطني للتخطيط ووزير الداخلية والجماعات المحلية. ومنه، فتدعيم التخطيط المحلي يحتاج إلى العمل التنظيمي للجماعات المحلية سواء كان عن طريق الإصلاح المالي أو تنمية نشاطات اقتصادية ذات كفاءة إلى جانب توسيع الهياكل الأساسية.

1-2- المرسوم التنفيذي رقم 81-36 المؤرخ في30 ديسمبر1981

أوكل المرسوم رقم 81-36 الصادر في30 ديسمبر1981 مهمة التخطيــط والتهيئــة

---

[1]- محمد بلقاسم حسن بهلول، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999، ص: 176.

[2]- رشيد سالمي، الموارد الجبائية المستحقة للبلديات: حالة بلديات المدية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 1999، ص ص: 175-176.

العمرانية للبلدية وأعطاها صلاحيات المساهمة في إعداد المخططات البلدية للتنمية في إطار توجيهات المخطط الوطني للتنمية. وتشتمل مخططات التنمية البلدية على الأعمال التي تعتزم البلدية إنجازها في شتى الميادين لضمان انسجام التنمية وتكاملها. وقبل التنفيذ تكون هناك دراسة مسبقة تتعلق بالآتي:

- إمكانية إنجاز المشروعات وصلاحياتها.
- تقدير التكاليف تقديرا دقيقا.
- إمكانية التمويل وإجراءاته.
- المردودية الاقتصادية والاجتماعية للمشاريع المقررة.
- طبيعة البرامج التي تترتب عن الاستثمار ومحتواها.
- آجال الإنجاز والنتائج المرتقبة.

وقبل إنجاز أي مشروع على تراب البلدية، فإنه لابد من التأكد من موافقة المجلس الشعبي البلدي على هذا المشروع. لهذا، تستطيع البلدية أن تطالب بالاطلاع على كافة المعلومات التي من شأنها أن تساعدها على معرفة طبيعة المشروع ومحتواه.

2- أهداف المخططات البلدية للتنمية وتصنيفها

تم ترسيخ فكرة المخططات وتحقيق التنمية المحلية فعلا بعد سنة 1974، وكان وضع المخطط يتبعه أهداف معينة، ويصنف المخطط البلدي للتنمية بدوره إلى مخططين، الأول يخص التنمية الريفية والثاني يخص التحديث العمراني وفيمايلي يتم التطرق إلى أهداف المخطط بالإضافة إلى تصنيفه.

2-1- أهداف المخطط البلدي للتنمية [1]

تتمثل أهداف المخطط البلدي للتنمية فيما يلي:

- ترسيخ مبدأ لامركزية التخطيط عن طريق إسهام البلديات في إعداد وتنفيذ المخطط.
- إنشاء مؤسسات الإنجاز على المستوى المحلي.
- توزيع متوازي للاستثمارات المحلية.

1- أحمد بوعشيبة، مرجع سابق، 1991، ص: 116.

- كسر العزلة الجهوية عن الأرياف بشكل خاص عن طريق بناء التجهيزات الاجتماعية والثقافية، إنشاء شبكة المياه الصالحة للشرب وشبكة التطهير وإنجاز التهيئة العمرانية.
- تكفل البلديات بمشاكلها الخاصة من خلال حصر مجمل المنافع الاقتصادية والاجتماعية المحلية في المخطط البلدي للتنمية.

2-2- تصنيف المخطط البلدي للتنمية

من المتعارف عليه هو تسمية المخطط بهذا الشكل لكن في الحقيقة أنه يصنف بدوره إلى صنفين أساسيين يتمثل الصنف الأول في المخطط البلدي الريفي وشبه الريفي، أما الثاني فيتمثل في مخطط التحديث العمراني.

2-2-1- مخططات البلدية الريفية وشبه الريفية [1]

تخصص هذه المخططات للمناطق الريفية أو المحرومة الجبلية منها والجنوبية، وتتكون من عمليات التجهيز والاستثمار والهياكل القاعدية المرتبطة بتحسين شروط المعيشة للأرياف والمتمثلة فيما يلي:
- شق الطرق، نقل المسافرين والبضائع.
- تجهيزات النشاطات الثقافية والاجتماعية للمركبات الرياضية والتربوية.
- التموين بالمياه الصالحة للشرب، التطهير وتصريف المياه والسقي.
- إصلاح الأراضي الفلاحية، تهيئة الحقول الرعوية، إصلاح المحيط الفلاحي وتنمية تربية المواشي.

2-2-2 مخططات التحديث العمراني [2]

وضعت هذه المخططات لتسع وثلاثين (39) مدينة كبيرة أي المحافظات الكبرى التي بها مناطق ريفية على مستوى الوطن موجهة لامتصاص العجز في التجهيزات المشتركة وتنمية الفعالية للمصالح العمومية وتدعيمها. وقد نتج عن هذه المخططات نتائج معتبرة بالأخص على المستوى الاجتماعي تمثلت فيما يلي:

1-R.Benatia, développement économique et lutte contre la pauvreté en Algérie, Séminaire international, Alger , Juin 1981, pp : 320-321.

2- أحمد بوعشيبة، مرجع سابق، 1991، ص ص: 118-120.

- توفير الإنارة الريفية التي تعتبر عاملا من عوامل التقدم الريفي.
- توفير المياه الصالحة للشرب وتحسين المستوى المعيشي للسكان.
- توفير التعليم الذي شهد تطورا ملحوظا مقارنة بالفترة ما قبل 1974.

لكن تحقيق اللامركزية في الجزائر لم يصل إلى معناه الحقيقي، كون المخططات التنموية تعاني من بعض النقائص من ضمنها:

- نقص الإحصائيات المحلية على المستوى الاجتماعي والاقتصادي.
- الحجم الكبير للمشاريع لم يسمح بتغطية الاحتياجات المحلية الناشئة نظرا لتوسع الرقعة الجهوية للدولة.
- تجاهل الطاقات والموارد المحلية التي من شأنها أن ترفع من مستوى التنمية المحلية.
- عدم تحديد الاختصاصات والوظائف المنوطة بالجماعات المحلية والسلطة المركزية مما دفع بالسلطات المحلية إلى التدخل في جميع الميادين الشيء الذي جعل الفوضى تنتشر على مستوى الجماعات المحلية.
- انعدام التنسيق بين السلطة المركزية والسلطات المحلية ناتج عن الانحرافات في التوجيه والقرارات التي تمت مع سوء التسيير وعدم احترام قوانين التخطيط والتنظيم الاقتصادي والسبب في ذلك هو غياب المعلومات وسوء توزيعها بين القمة والقاعدة.

بالرغم من المشاكل التي عانتها الجماعات المحلية، فإن مخططات التنمية البلدية قد لعبت دورا هاما في ترقيتها وتحسين مستوى الاقتصاد المحلي والوطني. والمخطط الخماسي الثاني بدوره أسند لمخططات التنمية البلدية مهمة تنظيم الاستثمار الخاص الوطني ودمجه في حركة التنمية المحلية للبلدية أو الولاية.

المطلب الثالث: المؤسسات العمومية المحلية

فكر المشرع الجزائري في وسيلة أخرى أو مخطط آخر يساهم في تحقيق التنمية المحلية، إضافة إلى مخططات التنمية البلدية أين يحدد كل من وزير الداخلية والجماعات المحلية وكذا وزير التخطيط والتهيئة العمرانية قوائم مخططات البلدية للتنمية.

فالمخطط الثلاثي أنشأ ما يسمى بمخططات المؤسسات العمومية المحلية التي سيتم التطرق إليها.

1- مفهوم المؤسسات المحلية

بدأت نشأة المؤسسات المحلية العمومية في إطار سياسة اللامركزية مع بداية أول مخطط جزائري ألا وهو المخطط الثلاثي1967-1969 بغرض إدماج الجماعات المحلية في سياسة التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، فالمؤسسات المحلية تعد وسيلة فعالة في تنشيط التنمية المحلية.

نصت المادة 135 من القانون البلدي الصادر في09 جويلية1981 على وضع المجلس الشعبي البلدي لمخططه المتعلق بالتنمية المحلية في حدود موارده ووسائله المتوفرة تحت تصرفه، كما نصت المادة 04 من المرسوم رقم 83-201 الصادر في 19مارس1983 على أن إنشاء المقاولة العمومية المحلية لابد أن تكون محل مداولات المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ومصادقة السلطة الوصية، يستند هذا الإنشاء إلى دراسة تقنية واقتصادية تبرز أهمية المشروع المقرر.

ومنه، يمكن تعريف المؤسسات العمومية المحلية بأنها تلك المشاطات الصناعية التقليدية والحديثة والسياحية وكافة النشاطات الخدمية التي تغطي المجال المحلي. كما ترتكز المؤسسات المحلية على عدة معايير منها[1] :

- صغر حجم المؤسسات واستثمارها.
- عدد العمال لا يقل عن مئة عامل.
- قدراتها المادية والإدارية لا تقاس بقدرات الصناعات الكبرى.

[1]- A.Tehami, Le programme algérien des industries locales, Office des publications universitaires, Alger, 1979, p : 30.

2- أشكال المؤسسات العمومية المحلية ومهامها

انتقل عدد المؤسسات المحلية في الجزائر من 752 خلال سنة 1979 إلى 1310 مؤسسة محلية سنة 1988 موزعة حسب نوع النشاط وحسب توزيعها في الولايات[1].

وفيمايلي يتم التطرق إلى تطور الاستثمار الفعلي في الجزائر ومختلف أشكال المؤسسات العمومية المحلية بالإضافة إلى مهامها.

2-1- تطور حجم الاستثمارات في المؤسسات المحلية

الجدول رقم (04) يوضح الاستثمارات الفعلية المدرجة في إطار المخطط الخماسي الثاني1985-1989 بالأسعار الجارية آنذاك.

1- أحمد بوعشيبة، مرجع سابق، 1991، ص: 144.

جدول رقم(04): الاستثمارات الفعلية 1985-1989 الوحدة: 10^6 دج

القطاعات	تكاليف البرامج	الترخيص المالي	الاستثمار الفعلي
الفلاحة	44.00	30.00	13.564
الغابات	9.60	7.00	
الصيد البحري	1.10	1.00	
الري	60.72	41.00	28.737
المجموع	115.42	79.00	42.301
المحروقات	41.50	39.80	28.822
الصناعات الأساسية	91.30	44.60	31.791
الصناعات التحويلية	79.60	58.50	
الطاقة والمناجم	39.20	31.30	24.899
المجموع	251.60	174.2	85.512
مؤسسة إنجاز أشغال البناء الأشغال العمومية	33.20	19.00	15.255
السياحة	5.50	1.80	1.663
النقل	21.52	15.00	6.849
المواصلات السلكية واللاسلكية	4.00	8.00	7.011
التخزين والتوزيع	25.01	15.85	8.939
المجموع	66.03	40.65	24.462
شبكة النقل	60.46	43.60	34.355
المناطق الصناعية	2.50	1.90	0.562
التهيئة العمرانية	124.92	86.45	52.312
التربية والتكوين	64.80	45.00	31.722
الاستثمارات الأخرى	109.45	60.20	84.019
المجموع	362.13	237.15	202.970
مجموع الاستثمارات	**828.38**	**550.00**	**370.5**

المصدر: محمد بالقاسم حسن بهلول، مرجع سابق، 1999، ص: 296.

يلاحظ من الجدول رقم(04) أن الاستثمارات المرخصة لم تدخل حيز الإنجاز كلية بل هناك البعض منها لم يستثمر، منها الاستثمار في قطاع الصيد البحري، الغابات والصناعة التحويلية. يعود ذلك التأخير في الإنجاز إلى عدة عوامل منها تكملة الإنجازات المتبقية من الفترة السابقة مما أدى إلى تأجيل الاستثمارات الحالية. فالدولة الجزائرية قامت خلال فترة امتدت من 1967 إلى غاية 1988 بتنظيم تسيير المؤسسات الاقتصادية بشتى فروعها، إذ كانت نتيجة هذه السياسة إعادة هيكلة المؤسسات العمومية الاقتصادية بالضبط سنة 1980 ويليه ظهور ما يسمى بالشركات القابضة خلال 1988.

فإعادة الهيكلة مست قرابة 1583 مؤسسة محلية، كما عملت الدولة على تمرير جميع المؤسسات الاقتصادية العمومية إلى الاستقلالية المالية، مس هذا الإجراء 1297 مؤسسة محلية تشغل 232.204 عامل حسب إحصائيات 1994. [1]

فتوسيع الاستثمار على المستوى الوطني يهدف إلى تحقيق التوازن الجهوي في توزيع الاستثمارات وذلك بالتخفيف منها في المدن الساحلية وتحريض المؤسسات على الاستثمار في المناطق النائية والجنوبية من خلال سياسة التحفيزات التي بدأت الدولة الجزائرية في تطبيقها منذ صدور قانون الاستثمار رقم93-12.

2-2- أشكال المؤسسات المحلية

تختلف كل مؤسسة محلية عن الأخرى باختلاف نوع وحجم النشاط الاقتصادي الذي من شأنه أن يساهم في دفع عجلة التنمية المحلية وفيمايلي يتم التطرق إلى أشكال المؤسسات المحلية.

2-2-1- المؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة [2]

تمتاز هذه المؤسسات بتكنولوجيا بسيطة يمكن التحكم فيها لغرض تلبية الحاجيات المحلية وتنمية الموارد المحلية، تنشط هذه المؤسسات في إنتاج مواد البناء، الخشب، تحويل المعادن، إنتاج الورق والصناعات الغذائية.

---

[1] - محمد بالقاسم حسن بهلول، مرجع سابق، 1999، ص ص: 295-296.

[2] - نوة ثلايجية، مرجع سابق، 1991، ص ص: 107-108.

2-2-2- المؤسســـسات الحـــرفيـــة

يتمثل نشاط هذه المؤسسات في صناعة الخشب، الجلود، النسيج، صناعة الفخار، المعادن العادية والنفيسة...إلخ من الأنشطة الإنتاجية التقليدية منها والحرفية.

2-2-3- المؤسسات السياحية والحمامات المعدنية

يتمثل النشاط الأساسي لهذه المؤسسات في الفندقة، استغلال الحمامات المعدنية وإقامة المخيمات الصيفية.

2-3- مجالات عمل المؤسسات العموميـــة المحليـــة [1]

ركز المخطط الخماسي الأول 1980-1984 على ترقية المؤسسات المحلية المتوسطة والصغيرة وتوزيعها على المناطق المحرومة بشكل خاص لتحقيق التنمية المتوازنة على مستوى المحليات لهذا، حصر المخطط نفسه بعض المهام المنوطة بالمؤسسات المحلية الصغيرة والمتوسطة وهي:

- العمل على التكامل الصناعي الوطني بين مختلف القطاعات والمناطق الصناعية.
- إحداث مناصب شغل لليد العاملة المحلية سواء في البلدية أو الولاية.
- المساهمة في تحقيق التوازن الاقتصادي على المستوى المحلي.
- سد الاحتياجات المحلية المتزايدة من منتوجات وخدمات صناعية.

ومنه، فالمؤسسات المحلية تلعب دورا هاما في حل بعض المشاكل التي تعاني منها الدولة، إذ تعتبر أداة فعالة لترقية الصادرات خاصة وأن برامج التنمية اهتمت بالإنتاج الصناعي المحلي عن المستورد.

وتعتبر البرامج الخاصة ومخططات التنمية البلدية بالإضافة إلى المؤسسات العمومية المحلية أداة فعالة لتحقيق أهداف السلطة المركزية والسلطات المحلية، حيث لعبت دورا هاما منذ فجر الاستقلال إلى غاية الوقت الحالي في تحريك عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الجزائر. فالعنصر البشري لوحده لا يكفي لتسطير السياسة الاقتصادية دون توافر عنصر التمويل.

---

[1] – نوة ثلايجية، مرجع سابق، 1991، ص: 108.

خـــاتمـــة الفصـــل الثـــانـــي

تحتاج الجماعات المحلية في تنميتها المحلية إلى التمويل المحلي الذي يشكل المحرك الأساسي للنشاط المحلي، وتعد الموارد الذاتية أين تمثل فيها الجباية المحلية نسبة 90% أكثر المصادر المالية فعالية في تمويل التنمية المحلية. فالجزائر ظلت ولازالت ترسم مسار الجباية المحلية وتوسع من مجال تطبيقها بغرض رفع مستوى التمويل المحلي ومحاولة القضاء على العجز المالي. لا تعكس المالية المحلية في الجزائر الصورة الحقيقية للبلديات، إذ أن سلطة تدعيم الإيرادات تبقى دوما في يد السلطة المركزية في إطار الإعانات والدعم الذي تقدمه للبلديات بشكل مستمر. كما أن المساعدات التي تقدمها الدولة للبلديات في إطار تحقيق المخططات البلدية للتنمية تعكس الإدماج الحقيقي للميزانية المحلية في الميزانية العامة للدولة .

ولتحسين المستوى المالي للبلديات والقضاء على العجز المالي جزئيا أو نهائيا لابد من توفير الوسائل البشرية والمالية الممكنة، من ضمن تلك الوسائل الجباية المحلية التي أقرتها الدولة للجماعات المحلية للاستفادة منها، لكن دون إعطائها صلاحية تحديد وعاء الضريبة.

فبالرغم من الإصلاحات التي مست النظام الجبائي إلا أن البلديات على مستوى الوطن تقريبا تعاني من العجز المالي الدائم نظرا لضعف الحصيلة الجبائية. لهذا الغرض، كرست السلطة المركزية جهودها في السعي وراء رفع الحصيلة الجبائية العائدة للجماعات المحلية بشكل خاص من خلال القوانين المالية الصادرة كل سنة مع التعديلات اللازمة.


الباب الثاني
تمويل الجباية المحلية
للتنمية المحلية في الجزائر

الباب الثاني

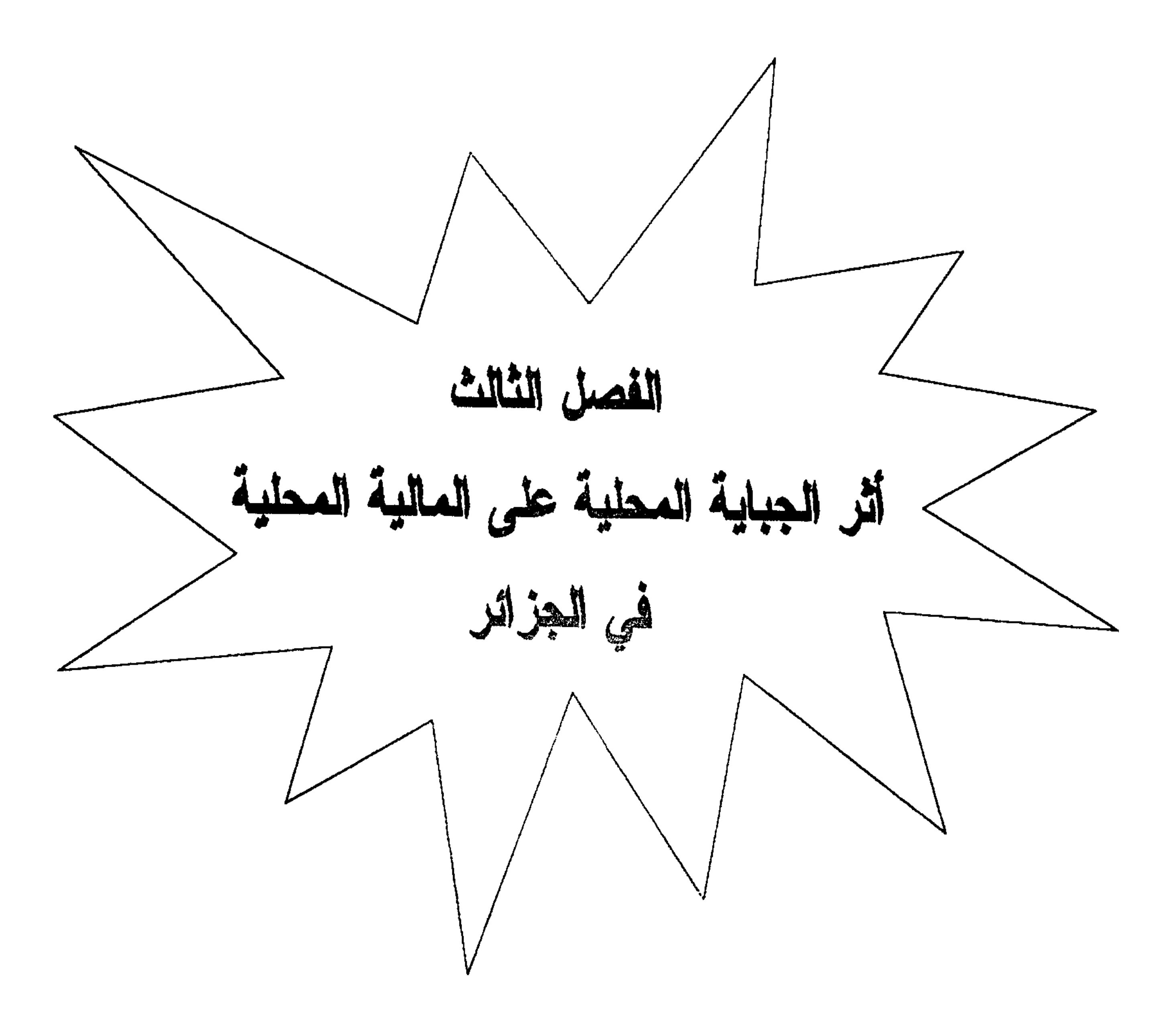
تمويل الجباية المحلية للتنمية المحلية في الجزائر

تمثل المالية المحلية العمود الفقري للتنمية المحلية سواء في الجزائر أو في دولة أخرى، لأن الدولة ككل تقوم على وحداتها الأساسية الاقتصادية والإدارية، إذ اعتبرت البلدية خلية أساسية لها كل الصلاحيات في تسيير شؤونها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية، ويلزم ذلك توفير موارد مالية داخلية أو خارجية.

لطالما عانت البلديات من ضآلة الموارد المالية وعجز دائم أثر على مشاريع التنمية المحلية وتأخير البرامج التخطيطية، إذ عانت بعض البلديات في الجزائر من ظاهرة الإفلاس فالهدف الأساسي الذي يجب أن تسعى البلدية إلى تحقيقه هو تحقيق معدلات تنمية سريعة والحفاظ على التوازن الاقتصادي والمالي باستخدام كل الوسائل المادية والبشرية المتاحة.

ولعل أهم وأكثر الوسائل فاعلية في تمويل التنمية المحلية في الوقت الحالي هي الجباية المحلية أو بمعنى آخر الضرائب العائدة للجماعات المحلية، والتي يمكن اعتبارها إلى حد بعيد الإيراد الأول والوحيد لميزانية البلدية. لكن أمام الوضع المزري للبلديات على مستوى القطر الجزائري لا يمكن اعتبار الجباية المحلية حلا جذريا للعجز المالي، لأن نقص الموارد الجبائية والتأخر في تحصيلها تدعمه معوقات ومشاكل متعددة، يمكن التطرق إليها من خلال إعطاء مثال حي عن وضعية البلديات في الجزائر فيما يخص الجباية المحلية وكيفية تحصيلها.

ويأتي هذا الباب ليقسم إلى فصلين متكاملين حيث يتطرق الفصل الأول إلى أثر الجباية المحلية على المالية المحلية في الجزائر بالإضافة إلى المشاكل المتعلقة بهذا المورد المالي. أما الفصل الثاني فيتطرق لدراسة حالة بعض البلديات التابعة لولاية تبسه وهي مثال عن البلديات التي تعاني نقصا في الموارد الجبائية ومن خلالها يمكن إعطاء الحلول الممكنة.



الفصل الثالث

أثر الجباية المحلية على المالية المحلية في الجزائر

الفصـــل الثالـــث

أثر الجباية المحلية على المالية المحلية في الجزائر

تحتاج البلدية لتنفيذ الوظائف المنوطة بها إلى إيرادات معتبرة تواجه بها نفقاتها المحلية المقررة. هذه الإيرادات تندرج ضمن وثيقة الميزانية التي تقسم بدورها إلى قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار. من هنا يبدو أن الضريبة بالإضافة إلى أنها أول إيراد في ميزانية البلدية فهي أداة ضبط للنشاط الاقتصادي حسب الظروف الاقتصادية السائدة وقد اصطلح عليها بالضريبة الوظيفية كونها تكبح النشاط الاقتصادي وأداة لتقوية التضامن الاجتماعي بين أفراد المجتمع الضريبي من خلال التوزيع العادل للأعباء الضريبية.

كما تلعب الجباية المحلية دورا هاما في التمويل المحلي للتنمية المحلية كونها تمثل حصة الأسد في ميزانية البلدية، فالجزائر اعتمدت على السياسة الضريبية منذ الاستقلال ولازالت تشكل مصدر اهتمام المسؤولين على المستوى المركزي والمحلي باعتبارها الملجأ الوحيد لتغطية العجز المالي الحاصل في ميزانية الدولة وميزانية الجماعات المحلية بشكل خاص.

ونظرا للوضعية المالية والاقتصادية للدولة، حاولت إدخال تغييرات على الموارد الجبائية المحصلة لفائدة الجماعات المحلية وأدخلت الجزائر إجراءات عديدة في هذا المجال سنة 1979، تهدف عموما إلى تعويض العجز الذي لوحظ في الموارد الجبائية خلال السنوات التي سبقت الإصلاحات الجبائية وحتى في ظلها. بعدها لم يلاحظ تغيير كبير في تحصيل الضرائب المحلية، والأسباب متعددة منها ما يتعلق بالتقسيم الإقليمي ومنها ما يتعلق بالقوانين المالية. ومنه، فالتنمية المحلية يلزمها ضبط محكم بعنصر الضريبة الذي لامناص منه والتحليل الموالي يبين أهمية الضرائب المحلية بشكل خاص، كيفية توزيعها والمشاكل التي تعيق تحصيلها بالإضافة للحلول الممكنة من خلال المباحث:

- المبحث الأول: الضرائب المحلية في النظام الجزائري؛
- المبحث الثاني: تحصيل الضرائب المحلية والرقابة عليها؛
- المبحث الثالث: أسباب ضعف الجباية المحلية والإصلاح الجبائي.

المبحث الأول: الضرائب المحلية في النظام الجزائري

تفرض الضريبة على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين حيث يدفعونها على أساس مداخيلهم أو ممتلكاتهم، وهذا ما تحدده الدولة عن طريق المشرع الذي يحدد، وفقا للقوانين التي يصدرها، شكل الضريبة، نوعها، وعاؤها، معدلها، مواعيد السداد وطرق التحصيل. وبالتالي تلعب الضريبة دورا فعالا في تحقيق أهداف السياسة المالية في الأنظمة الاقتصادية المختلفة خاصة بعد تطور دور الدولة.

كما تشكل المردودية المالية للضريبة الهدف التقليدي لأي نظام ضريبي، كون الهدف منها هو الوصول إلى توازن الميزانية سواء الخاصة بالدولة أو الجماعات المحلية.

فالمادة 259 من الأمر رقم 24-67 الصادر في 18جوان1967 نصت على طبيعة الإيرادات التي يجب أن توضع تحت تصرف البلدية لتأدية وظائفها، والمتمثلة في الضرائب المحلية أو بمعنى آخر كما جاء في المراسيم التنظيمية، الضرائب العائدة للجماعات المحلية والعائدة للبلدية دون سواها، تلك الضرائب لها أحكامها وسبل تحصيلها وأنواعها يمكن التحدث عنها بشيء من التفصيل.

المطلب الأول: ماهية الضرائب العائدة للجماعات المحلية

فيما سبق، تم التحدث عن أهمية الجباية المحلية في تمويل ميزانية الجماعات المحلية وبالأخص ميزانية البلدية التي تمثل فيها نسبة 90% من الموارد الإجمالية.

1- تصنيف الضرائـــب المحليـــة

أنابت الإصلاحات الضريبية لسنة 1992 عن تصنيف الضرائب العائدة للجماعات المحلية على أساس تصنيفين:

- تصنيف اقتصادي حيث يصنفها إلى ضرائب على النشاط وضرائب على الممتلكات.
- التصنيف الإداري يصنفها إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة.

كما جاء في قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 197 "تتوفر البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية على الضرائب الآتية:

1- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات والولايات والصناديق المشتركة للجماعات المحلية:

- الدفع الجزافي.
- الرسم الثابت المضاف إلى الرسم على النشاط المهني(النشاط الصناعي والتجاري).
- الرسم النوعي على النشاط المهني(المهن غير التجارية).
- الرسم على البنزين الممتاز والعادي والمواد الصيدلانية.

2- الضرائب المحصلة لفائدة البلديات دون سواها:

- الرسم العقاري على الملكيات المبنية.
- رسم التطهير".

فالتصنيف الذي أتى به قانون الضرائب المباشرة لسنة 1992، يعتبر تصنيفا عضويا، وتبعا للإصلاحات الضريبية 1992-1997عملت الدولة الجزائرية على تصحيح بعض المعدلات الضريبية من خلال إلغاء البعض وتخفيض البعض الآخر وإدراج بعض الضرائب في ضريبة وحيدة.

2- أنـــواع الضرائـــب المحليـــة

تتمثل الضرائب العائدة للجماعات المحلية في: [1]

- الرسم على النشاط المهني؛ **Taxe d'activité professionnelle**
- الدفع الجزافي؛ **Versement forfaitaire**
- الرسم على القيمة المضافة؛ **Taxe sur la valeur ajoutée**

تمثل الضرائب عموما في المتوسط ¾ الإيرادات التي تعود للجماعات المحلية مباشرة أو عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يقدم هذا الصندوق عن طريق المجالس الشعبية البلدية والولائية مساعدات مالية مختلفة للبلديات الفقيرة بشكل خاص.

[1] - A.Toualitt, Les dispositifs des recettes fiscales des collectivités locales, Revue économie, Article1, 2003, p : 03.

2-1- الرسم على النشاط المهني

بموجب قانون المالية لسنة 1996، أنشئ هذا الرسم تعويضا للرسم على النشاط غير التجاري في النظام السابق.

2-1-1- تطور نسب الرسم على النشاط المهني

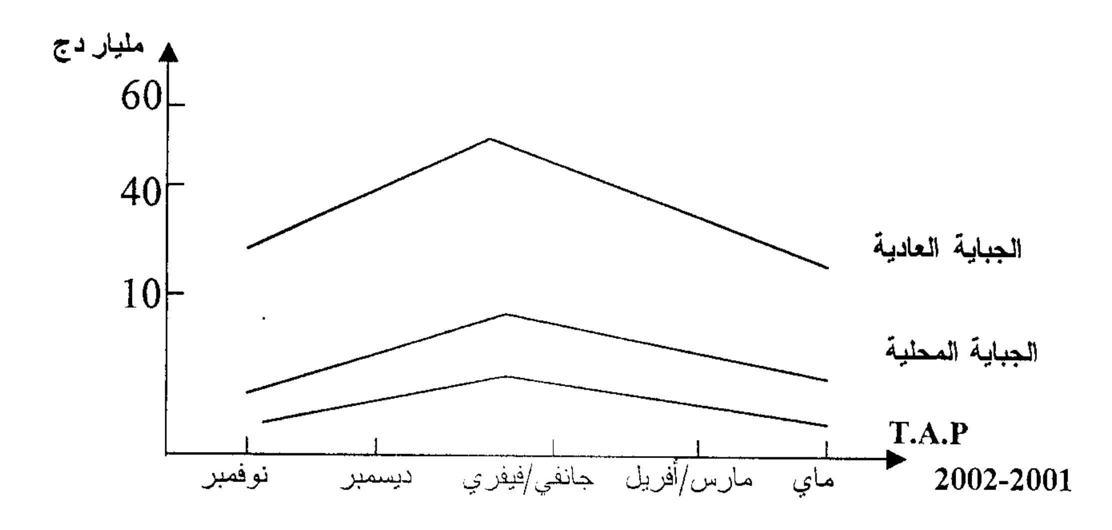
يفرض على الأشخاص الطبيعيين والمعنويين الذين يمارسون نشاطا صناعيا أو تجاريا أو غير تجاري. والجدولين المبينين في الملحق رقم01 يوضحان توزيع معدل الرسم على النشاط المهني بين الجماعات المحلية في النظام القديم والجديد، وتطور الجباية المحلية إضافة إلى حصيلة الرسم على النشاط المهني نسبة إلى الجباية خارج المحروقات.

فقد أعطت إحصائيات المديرية العامة للضرائب لسنتي 2001-2002 لفترة سداسية حصيلة الجباية المحلية المبينة في الجدول الثاني من الملحق رقم01 والتي تمثل حصيلة الجباية المحلية وجباية الدولة لكن خارج المحروقات.

كما يلاحظ في الجدول الأول من الملحق رقم01 أن معدل الرسم على النشاط المهني حسب قانون المالية 2002 قد انخفض من 2.55% إلى 2% وانخفضت معه حصة البلدية من هذا الرسم. بينما الجدول الثاني يؤكد الحصيلة الضريبية العائدة للجماعات المحلية مقارنة بالحصيلة الجبائية خارج المحروقات ويمكن توضيح الزيادة والنقصان في شكل منحنيات.

ويوضح الشكل رقم(03) تطور الجباية المحلية مقارنة بجباية الدولة مع تطور معدلات الرسم على النشاط المهني.

الشكل رقم(03): حصيلة الرسم على النشاط المهني إلى الجباية المحلية



المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الجدول الثاني من الملحق رقم01.

يلاحظ من خلال الشكل البياني والجدولين السابقين أن الجباية المحلية كانت في زيادة مستمرة إلى غاية مارس 2002، أي بعد تطبيق التشريعات الجديدة حيث انخفضت الحصيلة الضريبية العائدة للجماعات المحلية نتيجة انخفاض نسبة الرسم على النشاط المهني الذي يشكل نسبة 1.66% بالنسبة للبلدية.

2-1-2- الوعاء والأشخاص الخاضعون

يتعلق الرسم على النشاط المهني برقم الأعمال الذي يحققه الأشخاص الطبيعيين والمعنويين بغض النظر عن نتيجتهم المحققة، فالمادة 217 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة حددت مجال تطبيق هذا الرسم كما يلي:

- رقم الأعمال المحقق في تراب الجزائر ضمن نشاط تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح الصناعية والتجارية أو الضريبة على أرباح الشركات.
- الإيرادات الإجمالية التي يحققها المكلفون الذين لديهم دخلا في الجزائر ومحلا مهنيا دائما، ويمارسون نشاطا تخضع أرباحه للضريبة على الدخل الإجمالي صنف الأرباح غير التجارية.

كما نصت المادة 233 من القانون نفسه على الأشخاص الخاضعين للرسم على النشاط المهني ومكان فرضها:

- باسم المستفيد من الإيرادات الخاضعة للضريبة حسب مكان ممارسة المهنة أو باسم المؤسسة الرئيسية عند الاقتضاء.

- باسم كل مؤسسة على أساس رقم الأعمال الذي تحققه كل مؤسسة فرعية من مؤسساتها الفرعية أو وحدة من وحداتها في كل بلدية من بلديات مكان وجودها.

- يؤسس الرسم في الشركات مهما كان شكلها على غرار الشركات بالمساهمة باسم الشركة أو المجموعة.

2-1-3- التخفيضات والإعفاءات

أقر قانون المالية لسنة 1999 في مادته 21 المعدلة للمادة 219 من قانون الضرائب المباشرة جملة من التخفيضات المعنية بالرسم على النشاط المهني، حيث تعتبر هذه التخفيضات كإعفاء جزئي لرقم الأعمال الخاضع للضريبة، وهذه التخفيضات تستفيد منها بعض عمليات البيع التي نص عليها القانون صراحة وتتمثل نسب التخفيض فيمايلي:

- تخفيض بنسبة 30% لعمليات البيع بالجملة، البيع بالتجزئة الخاصة بالمواد التي يتضمن سعر بيعها أكثر من 50% من الحقوق غير المباشرة.

- كما يستفيد من تخفيض 50% عمليات البيع بالجملة الخاصة بالمواد التي يتضمن سعر بيعها بالتجزئة أكثر من 50% من الحقوق غير المباشرة، عمليات البيع بالتجزئة الخاصة بالأدوية والمصنفة ضمن المواد الاستراتيجية، على أن يكون معدل الربح للبيع بالتجزئة يتراوح بين 10% و30%.

- تستفيد بتخفيض قدره 75% مبلغ عمليات البيع بالتجزئة للبنزين الممتاز والعادي والمازوت.

إلى جانب هذه التخفيضات توجد الإعفاءات التي أقرها المشرع من هذا الرسم لاعتبارات اجتماعية واقتصادية، تخص الإعفاءات المؤقتة:

- الأنشطة ذات الأولوية في مخططات التنمية والتي تعفى لمدة ثلاث(03) سنوات أو خمس (05) سنوات، إذا أقيمت هذه النشاطات في مناطق يراد ترقيتها.

أما الإعفاءات الدائمة فهي تخص على سبيل الحصر[1]:

- الهيئات التي تمارس نشاطا مسرحيا.
- رقم الأعمال الذي لا يتعدى 80.000 دج بالنسبة لبيع البضائع ولا يتعدى 50.000 دج فيما يخص تأدية الخدمات.
- مبلغ عمليات البيع التي تشمل التبغ والكبريت.
- مبلغ عمليات البيع التي تشمل الخبز والدقيق والحليب.

وبالرغم من ضآلة معدل الرسم على النشاط المهني 2% إلا أنه يشكل عبء ثقيلا على المؤسسة لأنه يدفع شهريا وإجباريا سواء في حالة الربح أو الخسارة.

2-2- الدفـــع الجـــزافـــي

يعد الدفع الجزافي موردا هاما من موارد الجباية العائدة للجماعات المحلية والذي لا يقل أهمية عن الرسم على النشاط المهني، فيما يلي يتم الحديث عن مجال تطبيقه، كيفية الحساب والإعفاءات الخاصة به.

2-2-1- مجال تطبيق الدفع الجزافي

تطرق قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة لسنة 1992 في مادته 208 إلى مجال تطبيق الدفع الجزافي"، حيث تخضع المبالغ المدفوعة لقاء المرتبات والأجور والتعويضات والعلاوات بما في ذلك قيمة الامتيازات العينية لدفع جزافي يقع على عاتق الأشخاص الطبيعيين والمعنويين والهيئات المقيمة بالجزائر، أو الممارسة بها نشاطها والتي تدفع مرتبات وأجورا وتعويضات وعلاوات". وبالتالي، فهي ضريبة مباشرة تفرض على مجموع الأجور والمرتبات والتعويضات والعلاوات، أضف إلى ذلك المعاشات والريوع العمرية المقدمة للعمال.

2-2-2- حساب الدفع الجزافي

يمثل الدفع الجزافي موردا هاما في ميزانية البلدية حيث يقسم حسب الجدول رقم(05) الذي يوزع حاصل الدفع الجزافي بين البلدية، الولاية والصندوق المشترك للجماعات المحلية كما يلي:

---

[1]- Loi de Finance 1997, Article : 25.

جدول رقم (05): توزيـــع الدفـــع الجــزافـــي

الدفع الجزافي	البلدية	الصندوق المشترك للجماعات المحلية 70%		
		البلدية	الولاية	التضامن
	%30	%60	%20	%20

المصدر: A.Toualitte, Op-cit, p : 03

حددت التعليمة الوزارية رقم 94-51 المؤرخة في 21 جانفي1995 شروط توزيع حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية 70% من الدفع الجزافي على البلديات والولايات حسب القواعد الموالية[1]:

- 20% المخصصة للولايات تقسم بين كل ولاية باستخدام العلاقة:

حصة الولاية= المبلغ الموزع×(عدد سكان الولاية/عدد سكان الوطن)×(عدد عقود الولاية/عدد العقود الوطنية)×2/1

- 60% المخصصة للبلديات تقسم بدورها على كل البلديات من خلال العلاقة:

حصة البلدية= المبلغ الموزع×(عدد سكان البلدية/عدد سكان الوطن)×(عدد عقود البلدية/عدد العقود الوطنية)×2/1

توزع الحصة على الجماعات المحلية الآتية من الصندوق المشترك للجماعات المحلية على ثلاثة (3) أقساط ثلاثية.

بالنسبة لمعدل الدفع الجزافي وكيفية حسابه حدد قانون المالية 1996 حساب الدفع الجزافي على مجموع المدفوعات السنوية الخاضعة للضريبة وفق المعدلات [2]:

- 6% بالنسبة للمرتبات والأجور والتعويضات بما فيها الامتيازات العينية و1% بالنسبة للمعاشات والريوع العمرية.

لكن هذا المعدل انخفض حسب قانون المالية 2001 إلى 5% ثم تلاه قانون المالية 2002 ليخفضه مرة أخرى إلى 4%. وأخيرا جاء قانون المالية 2003 الذي خفضه إلى غاية 3%.[3]

---

[1] - H. Graba, Les ressources fiscales des collectivités locales, E.N.A.G , Alger, 2000, p : 43.

[2] - قانون المالية 1996، المادة 20 المعدلة للمادة 211 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1992.

[3] -Direction de la législation fiscale, Vos impôts 2002, Allégement des impôts, 2002.

فالانخفاض المستمر للدفع الجزافي بنسبة 1% لمدة ثلاث سنوات متتالية أدى إلى نقص الحصيلة الجبائية، حيث قدرت حصيلة الدفع الجزافي خلال شهري جانفي/فيفري 2002 بمبلغ 3.6 مليار دج وفي السنة نفسها وتحديدا حسب حصيلة شهر ماي قدرت بمبلغ 2.063 مليار دج[1] .

2-2-3- الإعفاءات من الدفع الجزافي

تتمثل الإعفاءات الدائمة في تلك الاستثناءات التي حددها التنظيم والتي لا تخضع للدفع الجزافي، وتتمثل تلك الاستثناءات فيما جاء به قانون المالية لسنة 1999 فيمايلي:

- الأجور وغيرها من المرتبات المدفوعة للمعوقين المستفيدين من الإعفاء من الضريبة على الدخل الإجمالي صنف المرتبات والأجور.
- الامتيازات العينية المتمثلة في التغذية والسكن دون سواها والتي يستفيد منها الأجراء العاملون بالمناطق الواجب ترقيتها.

يضاف إليها أيضا تلك الاستثناءات المذكورة في المادة 8 من قانون المالية لسنة 1998 وهي:

- تعويضات النقل والمهمة والمنطقة الجغرافية.
- المنح ذات الطابع العائلي التي ينص عليها التشريع مثل منحة الأمومة.
- التعويضات المقدمة لضحايا حوادث العمل أو لذوي الحقوق.
- أجور العمال المعوقين حركيا أو عقليا أو بصريا أو سمعيا الذين تقل أجورهم عن 12.000 دج شهريا.

أما الإعفاءات المؤقتة، فتمثلت في[2] :

- الإعفاء لمدة ثلاث (3) سنوات انطلاقا من بدأ استغلالها، النشاطات المعلن عن أولويتها ضمن مخططات التنمية السنوية أو متعددة السنوات، وترفع هذه المدة إلى ستة(6) سنوات إذا تمت ممارسة تلك الأنشطة في مناطق يجب ترقيتها.

---

[1] -Lettre de la direction générale des impôts, Les opérations fiscales, 2002, n°5-8

[2] – قانون المالية 2001، المادة 09 المتممة للمادة 209 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1992.

- الإعفاء لمدة خمس(5) سنوات ابتداء من السنة المالية 2001 المؤسسات التي تقوم بعمليات بيع السلع والخدمات الموجهة للتصدير ويطبق هذا الإعفاء حسب نسبة رقم الأعمال المحقق.

- يتم تسديد ضريبة الدفع الجزافي خلال عشرون (20) يوما الأولى التي تلي شهر الاستغلال إذا تجاوز المبلغ الذي تم تسديده خلال السنة المالية الماضية 50.000 دج. عكس ذلك، يتم تسديد هذه الضريبة خلال عشرين(20) يوما الأولى التي تلي ثلاثة(3) أشهر من الاستغلال.

أمام تلك الإعفاءات والاستثناءات والمعدلات المتغيرة باستمرار للدفع الجزافي، يتضح أنه يعتبر سببا رئيسيا في نقص الموارد الجبائية وتخفيض الجباية المحلية منذ 2001.

المطلب الثاني: الضرائب العائدة للبلدية دون سواها

تختص البلدية دون سواها ببعض الضرائب المحلية والتي ترفع من حجم مواردها المالية وقد عد الرسم العقاري ورسم التطهير من الرسوم الخاصة بالبلدية بالإضافة إلى الضرائب سابقة الذكر.

1- الرســم العـقــاري

يمثل الرسم العقاري ضريبة سنوية على الممتلكات العقارية وقد تأسست بموجب الأمر67-83 المؤرخ في 02 جوان1967، يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية وغير المبنية.

1-1- الرسم العقاري على الملكيات المبنية [1]

يؤسس هذا الرسم على الملكيات المبنية والمتواجدة فوق التراب الوطني على الأراضي غير المزروعة وغير المستخدمة لاستعمال تجاري أو صناعي.

---

[1] - Direction générale des impots, Taxe fonciére sur les propriétés baties, 2000, Dépliant n°14.

وتحسب على أساس القيمة الجبائية للمساحة المتواجد فيها الملكيات المبنية، وهي محددة حسب القانون لكل متر مربع(م²). وتختلف القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات المبنية في كل ولاية وحسب كل بلدية تبعا للمنطقة والمنطقة الفرعية لها، يحددها التنظيم(*).

والجدول الموضح في الملحق رقم02 يبين أسعار القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات المبنية حسب المناطق وبالدينار الجزائري.

يتحدد أساس فرض الرسم العقاري على الملكيات المبنية بعد تطبيق معدل تخفيض يقدر بنسبة 2% سنويا، مراعاة لقدم الملكية المبنية، إلا أنه بالإمكان أن يتجاوز هذا التخفيض حدا أقصى قدره 40% كما تحدد نسبة مخفضة للمصانع تقدر بنسبة 50%. ويتم حساب القيمة الخاضعة للضريبة من خلال العلاقة:

القيمة الإيجارية×المساحة= القيمة الخاضعة للضريبة

يكون حساب الرسم على أساس المعدلات الموالية:[1]

- 3% بالنسبة للملكيات المبنية بأتم معنى الكلمة.
- 5% بالنسبة للمساحات التي تشكل ملحقات.
- 7% عندما تكون المساحة أقل أو تساوي 500م².

كما يعفى من الرسم العقاري على الملكيات المبنية إعفاء دائما:

- العقارات التابعة للدولة ذات الطابع الإداري.
- الأملاك المخصصة للشعائر الدينية والأوقاف.
- العقارات التابعة للدول الأجنبية.

أما الإعفاءات المؤقتة فتخص: [2]

- البنايات المخصصة لغرض السكن والتابعة للدولة أو الجماعات المحلية أو مؤسسات التسيير العقاري أو مؤسسات وهيئات عمومية والمتنازل عنها في إطار قانون81/01 المؤرخ في 07 أفريل1981.

(*) أنظر الملحق المرفق والذي يبين تلك المناطق.

1- قانون الضرائب المباشرة 1992، الرسم العقاري على الملكيات المبنية، المادة 254، ص: 207.

2- قانون المالية 1997، المادتين 26 و27 المعدل للمادة 252 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1992.

- البنايات المستعملة في النشاطات التي يمارسها الشباب المستثمر الذي يستفيد من إعانة الصندوق الوطني لدعم تشغيل الشباب لمدة ثلاث(3) سنوات بدءا من تاريخ الإنجاز.

ويبين الملحق رقم03 تصنيف الرسوم العقارية على الملكيات المبنية حسب نوعية الأراضي.

1-2- الرسم العقاري على الملكيات غير المبنية [1]

يفرض هذا الرسم على الأملاك المتمثلة في:

- الأراضي المتواجدة في القطاعات العمرانية أو القابلة للتعمير.
- المحاجر، مواقع استخراج الرمل والمناجم في الهواء الطلق.
- الملاحات ومستنقعات الأملاح.
- الأراضي الزراعية.

وفيما يخص الأراضي الواقعة في المناطق العمرانية أو القابلة للتعمير والتي لم يشرع في البناء فيها خلال مدة عشر(10) سنوات، فإن الحقوق المستحقة بصدد الرسم العقاري ترتفع إلى **25%** على ملاك الأراضي ابتداء من **01 جانفي1998.**

كما تحسب قيمة الرسم على الملكيات غيرالمبنية على أساس القيمة الإيجارية لهذه الملكيات من خلال العلاقة:

القيمة الإيجارية للمتر المربع×المساحــة= القيمة الخاضعــة للضريبــة

والقيمة الإيجارية تحسب على أساس المتر المربع لمختلف الأراضي وبالهكتار للأراضي الزراعية[2]. والجدول الثاني من الملحق رقم03 يوضح أسعار القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات غير المبنية.

[1] - Direction générale des impots, Taxe fonciére sur les propriétés non baties, 2000, Dépliant n° 15.

[2] - Idem.

فيما يتعلق بالإعفاءات، فإنه تعفى بشكل دائم تلك الأملاك التابعة للدولة والولاية والبلديات والمؤسسات التعليمية والعلمية، الأراضي المخصصة للسكة الحديدية والأراضي التي تخضع للرسم العقاري على الملكيات المبنية.

2- رسم التطهير

يؤسس رسم التطهير سنويا على الملكيات المبنية لفائدة البلديات التي تشغل بها مصلحة رفع القمامات المنزلية ومجهزة بشبكة القنوات. [1]

2-1- مفهوم رسم التطهير

اصطلح على هذا الرسم حسب قانون المالية 2002 برسم رفع القمامات المنزلية (Taxe d'enlèvement des ordures ménagères.). وقد أولى المشرع الجزائري أهمية كبرى لهذا الرسم والاهتمام بجباية البيئة من خلال إحداث رسوم وضرائب على المنشآت الملوثة للمحيط. وتجلى هذا المشروع في قانون المالية 2002 ودعمه قانون المالية 2003 الذي أدرج في مضمونه دعم الموارد للجماعات المحلية من خلال إنشاء ضرائب جديدة ترفع من المستوى المالي وتخفيض العجز المالي للبلديات.

هذا لا يعني أن فكرة الاهتمام بالبيئة جديدة على التشريع الجزائري إذ كان الاهتمام منذ 1992-1993 أين وضع رسم على الأنشطة الملوثة بكافة حدوده القانونية والملحق رقم 04 الذي يمثل المنشور الوزاري المتعلق بالبيئة والمحيط والرسم المتعلق بالتلوث. إلى جانب التعليمة الوزارية المشتركة المتعلقة بكيفية تحصيل الرسم على الأنشطة الخطيرة على البيئة المبينة في الملحق رقم 05.

وتم التطرق لأهمية هذا الرسم في عدة لقاءات وزارية أو رسالة المديرية العامة للضرائب خاصة في عددها الثالث لسنة 2002، أين تم الحديث عن الضرائب البيئية وضرورة تطبيق فكرة الملوث هو الذي يدفع الثمن كي يتحقق مبدأ العدالة.

[1] - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، المادة 263، ص: 233.

2-2- رسم خاص برفع القمامة المنزلية

يفرض هذا الرسم على الملاك والمستأجرين للملك، ويؤسس لفائدة البلديات التي تشتغل بها مصلحة القمامات المنزلية، كما يتحدد مبلغه وفق ما جاء به قانون المالية 2003:

- ما بين 500 دج و1.000 دج على كل محل ذي استعمال سكني.
- ما بين 1.000 دج و10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه.
- ما بين 5.000 و20.000 دج على كل أرض مهيئة للتخييم والمقطورات.
- ما بين 10.000 دج و100.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي ينتج كمية من النفايات تفوق الأصناف المذكورة أعلاه.

هذا ويتحدد الرسم الخاص برفع القمامة المنزلية من خلال مصادقة السلطة الوصية على مداولات المجلس الشعبي البلدي بقرار من رئيسه مهما كان عدد سكان البلدية.

بالإضافة إلى الرسوم والضرائب المحلية سابقة الذكر، يلعب الرسم على القيمة المضافة دورا ثنائيا في تدعيم الموارد الجبائية في ميزانية البلدية.

3- الرسم على القيمـــة المضافـــة

بالنسبة للرسم على القيمة المضافة، في ميزانية الدولة يمثل نسبة 85% من الموارد الجبائية وهي أهم ثاني مورد بعد الجباية البترولية، والنسبة المتبقية 15% توزع بين البلدية 5% والصندوق المشترك للجماعات المحلية 10%. هذا عندما يتعلق الأمر بالعمليات المنجزة عند الاستيراد، أما العمليات في الداخل فتذهب النسبة كاملة وهي15% إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

لهذا الغرض، لا يمكن إغفال هذا النوع من الضرائب الذي لا سيما يساهم بجزء ولو صغير في تدعيم ميزانية البلدية إلى جانب الرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي.

كما أن معدل الرسم على القيمة المضافة قد عدل وفق قانون المالية 2002، حيث أصبح المعدل المطبق العادي 17% والمعدل المخفض 7%.

المطلب الثالث: كيفية توزيع الحصيلة الجبائية وتطورها

عمدت الدولة الجزائرية إلى إسناد مهمة توزيع الموارد الجبائية على الجماعات المحلية إلى السلطة المركزية باعتبارها الهيئة المسؤولة على المالية العامة للدولة، نظرا إلى أن مقاييس كفاءة الهيئات المحلية المنتخبة لجباية هذا النوع من الموارد ضعيفة وترجح الكفة إلى السلطة المركزية.

وهناك مبررات جعلت من الدولة تتخذ مثل هذا الإجراء، ونتيجة لذلك سيتم التطرق إلى تطور حصيلة الجباية المحلية للفترة 1993-2002 وتوضيح أسباب نقص الحصيلة الجبائية.

1- مبررات توزيع الموارد الجبائية

يحكم ترك الجباية المحلية في يد السلطة المركزية عدة مبررات موضوعية، من جملة هذه المبررات وعلى سبيل الحصر مايلي:

1-1- الكفاية الإدارية في تحديد إيرادات الممولين

تتوقف الكفاية الإدارية على قدرات السلطة المركزية في الحصول على كافة المعلومات المتعلقة بالممولين الخاضعين للضريبة. هذه المعلومات تتوفر على مستوى الإدارة الجبائية المكلفة بالمتابعة والتي تملك نظاما معلوماتيا جبائيا يساعدها على جمع كافة المعلومات الضرورية.(*)

هذا المبرر أساسه أن النشاط الممارس من قبل الممولين قد يمتد لأكثر من بلدية أو ولاية. فكلما كان حجم الجماعة المحلية كبيرا كلما كبر حجم النشاط للممول، لهذا فإن ترك الجباية في يد السلطة المركزية يحقق كفاية إدارية أكبر.

(*) لتوضيح أكثر حول نظام المعلومات الجبائي يمكن الرجوع إلى: عيسى براق، دور الرقابة الجبائية في محاربة الغش الضريبي: دراسة النظام الرقابي الجبائي الجزائري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في علوم التسيير، فرع مالية، المدرسة العليا للتجارة، الجزائر، 2000-2001، ص ص: 122-138.

1-2- الآثـــار الاقتــصاديـــة

تنجم الآثار الاقتصادية من تحديد نوع الضريبة ومدلولها وكيفية توزيعها، إذ يبقى هذا من اختصاص السلطة المركزية والاختلاف في التوزيع بين مختلف الولايات قد يؤدي إلى هجرة العمل ورأس المال بين مختلف المناطق وبالتالي ينجم عنها تمركز بعض الأنشطة الاقتصادية في الولايات التي تقل فيها أنواع الضرائب عن الولايات التي يكون فيها الثقل الضريبي وهذا من شأنه أن يؤثر على المردود الاقتصادي. لذلك، فإن أمر ترك فرض الضريبة في يد السلطة المركزية يقلل من الآثار الاقتصادية.

1-3- التخصيص الإقليمي للضريبة

يعتبر مبدأ عدم التخصيص من أهم المبادئ في المالية العامة، والمقصود منه هو عدم تخصيص إيرادات معينة لنفقات معينة أو عدم تخصيص إيرادات منطقة معينة لنفقات تلك المنطقة. ولو كان هناك تخصيص إقليمي لازدادت المناطق الغنية غنا والفقيرة فقرا، فمن أجل خدمة هذا المبدأ تركت مهمة توزيع الجباية المحلية في يد الحكومة المركزية.

هذه المبررات تبين أسباب تمسك السلطة المركزية بتوزيع الحصيلة الضريبية حصريا والدولة في هذا الإطار، لا تعمل على أساس معايير محددة، إذ لوحظ أن حصة الدولة من الموارد الجبائية أكبر بكثير من حصة الجماعات المحلية. وحسب إحصائيات 2003 المقدمة من قبل وزارة المالية أين قدرت حصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية بنسبة 20% في حين عادت 80% منها إلى ميزانية الدولة.

يبين الملحق رقم06 حصة كل من الدولة والجماعات المحلية من الجباية خارج البترول المحصلة خلال الفترة 1993-2002. ويتضح من الجدول أن حصة الأسد من الجباية دون المحروقات كانت لميزانية الدولة بنسبة 81% أما الجماعات المحلية فحظيت بنسبة 18.5%.

ويمكن إرجاع الفارق في النسب إلى المهام التي تقوم بها الدولة، فهي مكلفة بعبء تمويل تسيير شؤون الإدارات العامة والتجهيز. لكن في المقابل، لا يمكن إغفال ذلك الدور الهام للسلطات المحلية في تمويل المشاريع ضمن مخططات التنمية وفي إطار الاختصاصات المخولة لها.

2- تطور حصيلـــة الجبايـــة المحليـــة

عرفت الجباية المحلية تطورا من حيث نظام التوزيع ومن حيث حجم الإيرادات، وكنتيجة للإصلاحات الجبائية يمكن توضيح التطور الحاصل في الجباية المحلية ومدى تأثيرها على المالية المحلية في تمويل مخططات التنمية المحلية.

2-1- تطور الحصيلة حسب الجهة المستفيدة

تستفيد الجماعات المحلية بعدة ضرائب ورسوم مرتبطة بشكل مباشر بتطور النشاط الاقتصادي، تتمثل تلك الضرائب في الدفع الجزافي، الرسم على النشاط المهني، رسم التطهير، الرسم العقاري، تأخذ فيها البلدية جزء كبيرا والباقي يذهب إلى الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

يوضح الملحق رقم07 تطور الجباية المحلية والموزعة على الجماعات المحلية (البلدية والولاية) والصندوق المشترك للجماعات المحلية، بالإضافة إلى الصناديق الخاصة للعشرية الأخيرة 1993-2002. كما يبين الملحق رقم08 توزيع الإيرادات الجبائية على الهيئات المستفيدة محليا للفترة الخماسية 1998-2002.

وشهدت الجماعات المحلية تطورا في الحصيلة الجبائية للفترة 1993-2002 وتزايدا مستمرا، يعود السبب في ذلك إلى توسيع القاعدة الضريبية جراء الإصلاحات واهتمام الدولة بالجباية المحلية بشكل خاص. لكن هذا لم يحول دون تذمر السلطات المحلية من نقص الموارد الجبائية جراء المشاكل التي تعانيها في تحصيل مثل هذا النوع من الموارد، من جملة المشاكل ظاهرة التهرب الضريبي التي تزامنت مع سياسة الامتيازات التي عرفتها الجزائر منذ صدور قانون 1993 القاضي بإعفاء الاستثمارات المرخصة من قبل الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار والمنظمة الوطنية لتدعيم تشغيل الشباب، هذا ما جعل دائرة التهرب تتوسع باستغلال الثغرات القانونية.

كما يلاحظ أيضا انخفاض الحصيلة تدريجيا منذ السداسي الأول لسنة 2002 ويعود السبب في ذلك إلى توسيع سياسة الإعفاءات من جهة وتخفيض المعدلات الضريبية من جهة أخرى، إلى جانب التقسيم الإداري المحدث سنة 1984 القاضي بإنشاء بلديات في المناطق المعزولة. كيف والجزائر تعاني ظاهرة إفلاس البلديات؟

بالنظر إلى ولاية تبسه وكونها منطقة شبه صحراوية بها بلديات تعاني العديد من المشاكل المالية نظرا لانعدام النشاط الاقتصادي فيها ومثال ذلك بلدية بولحاف الدير ومناطق يقل فيها النشاط الاقتصادي مثل دائرة مرسط، كذلك بلدية بئر الذهب وبوخضراء تلك البلديات التي أقرها التنظيم دون مراعاة المعايير الاقتصادية عند إنشائها وتم الأخذ بالاعتبارات السياسية.

2-2- تطور الحصيلة حسب نوع الضرائب

تأخذ الجباية المحلية على عاتقها تغطية نفقات التسيير إلى جانب ذلك الجزء المخصص من إيرادات التسيير لتعديل ميزانية التجهيز والاستثمار المحدد قانونا بنسبة 20% من الإيرادات. وقد عرفت الضرائب العائدة للبلديات تطورا في الفترة 1993-1999، أين كانت للإصلاحات فعالية، وتعتبر أحسن فترة للحصيلة الجبائية بينما منذ 2000 إلى اليوم الحالي، عرفت بعض التذبذبات في الحصيلة والأسباب لا تعد ولا تحصى. والملحق رقم09 يوضح تطور الضرائب المحلية خلال الفترة 1993-1999.

وعرفت الضرائب المحلية المبينة في الجدول ارتفاعا محسوسا على العموم، لكن خلال الفترة 1995-1997 تراجعت الحصيلة وسرعان ما عادت إلى الارتفاع في 1998-1999 ويعود السبب في الانخفاض المفاجئ إلى قانون المالية 1995 الذي ألغى الرسم على البنوك وأخضعها للرسم على القيمة المضافة. أما الارتفاع في الحصيلة يعود إلى توسيع القاعدة الضريبية من خلال عمليات التسوية والإحصاء للوضعية الجبائية للعديد من المكلفين على مستوى الجماعات المحلية.

مما سبق، يجدر التنويه بالدور الذي تلعبه الأطراف المساهمة في تحصيل الجباية المحلية والساهرة على السير الحسن لمجرى الإيراد الجبائي ومصيره، فبدون العمل المتكامل لأجهزة الإدارة الجبائية لا يكون تحصيلا كميا ونوعيا ذا فعالية.

المبحث الثاني: تحصيل الضرائب المحلية والرقابة عليها

تتم عملية التحصيل من قبل قباضات الضرائب للتحصيل عل مستوى البلديات من خلال الأعوان المختصين. ونظرا لحساسية المورد المالي وكون التحصيل يشمل جانبا قانونيا ومحاسبيا. فهذا يتطلب رقابة صارمة من القمة إلى القاعدة، هذه الرقابة تتكفل بها كل هيئة تابعة لمكان التحصيل الجبائي.

بالتالي، عملت الدولة الجزائرية من خلال المنشور الوزاري وذلك بتاريخ 30أفريل1991 على إنشاء مكتب مكلف بمراقبة وتنشيط عملية التحصيل في جميع القباضات التابعة إقليميا.

المطلب الأول: الأطراف المشاركة في التحصيل

ترتبط حصة الجماعات المحلية من الموارد الجبائية بمدى توسع النشاط الاقتصادي المتواجد بالبلدية أو الولاية، فالجماعة المحلية التي يتسع فيها النشاط الاقتصادي تستفيد من حصيلة جبائية أكبر مما تحصله تلك الجماعة المحلية التي يقل النشاط الاقتصادي فيها.

فقد عمدت الدولة الجزائرية إلى إنشاء نظام هيكلي يمنح للجماعات المحلية الإيرادات المالية التي تحتاجها بطريقة أكثر عدالة وفيمايلي يتم التطرق إلى الأطراف المشاركة في عملية التحصيل.

1- دور القابض البلـــدي في التحصيـــل [1]

تتم عملية التحصيل عبر مكاتب القباضات بموجب القانون وذلك بالنسبة للعائدات الجبائية وشبه الجبائية والغرامات وكل الإيرادات المستحقة من قبل القابض البلدي الذي أوكلت له مهام وهي:

---

[1]- رشيد سالمي، مرجع سابق، 1999، ص ص: 45-47.

1-1- مهـــام القابـــض البلـــدي

نصت الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 18سبتمبر1991 في عددها 43 على أن عملية التحصيل توكل إلى محاسبين عموميين معينين من طرف وزارة المالية أو وزارة الاقتصاد أو المدير العام للضرائب (*). ويقوم المحاسب العمومي بتحصيل إيرادات الدولة والمؤسسات العمومية المحلية، وتنفيذ النفقات لحساب الخزينة العمومية أو البلديات أو المستشفيات.

1-1-1- تحمـــل عمليـــة التحصيـــل

ترسل سندات التحصيل إلى القابض البلدي عن طريق مديرية الضرائب الولائية، تقوم بتسجيلها في السجل العام وترسل إلى القابض المختص إقليميا لتحصيلها بعد إخضاعها لفحوصات مختلفة تسمح له بإخلاء مسؤوليته من التحصيل. فعند تلقيه سندات التحصيل، يصبح القابض مسؤولا عن تحصيل قيمتها فيسجلها في سجل خاص بالقباضة. أما السندات التي ليس لها حيز مخصص للتسجيل فإنها تسجل في سجل خاص من فئة 1140 يدعى سجل خارج الورد تسجل فيه العائدات، نسخ أحكام قضائية...إلخ.

1-1-2- التخلص من عمليـــة التحصيـــل

تسقط مسؤولية القابض البلدي عن تحصيل الأوراد عند:

- تحصيل الضريبة فعلا أو تخفيضها أو إلغائها.
- جعل الضريبة منعدمة، هذا في حالة إثبات عدم قابليتها للتحصيل، وبالتالي يعفى من مسؤولية التحصيل، لكن المكلف لا يعفى من الدفع وفي حالة رفض المكلف للدفع يتدخل القابض ليجبره على دفعها عديمة القيمة.

1-1-3- طلـــب تأجيـــل الدفـــع

يستطيع القابض البلدي أن يطلب تأجيل الدفع وهذا التأجيل يكون لمدة سنة واحدة لكن قابلة للتجديد، وعند مرور أربع (04) سنوات ابتداء من شهر جانفي من السنة التي بدأ فيها التحصيل يصبح القابض في وضعية المكلف ويجبر على تسديد المبلغ عوضا عن المعني بالأمر.

(*) حسب المرسوم التنفيذي رقم03-40 الصادر في 19 جانفي 2003، فإنه تم تعديل تبعية المحاسب العمومي، حيث أصبح يتبع الخزينة العمومية مع تغيير الحسابات المستعملة والملحق المرفق يبين التعليمة رقم 31 الصادرة في 20ديسمبر 2003.

1-2- أســاليــب الدفــع

تتمثل طرق الدفع في الدفع نقدا وعن طريق البريد والدفع بصك بنكي.

1-2-1- الدفــع نــقــدا

يتقدم المكلف إلى شباك القباضة مصحوبا بأمر الدفع على النشاط التجاري أو الصناعي الذي يزاوله أو غرامة مالية، يقوم القابض بتسليم وصل للمكلف باسمه الوارد في سند التحصيل ويكون ذلك الوصل مسجلا في الدفتر الداخلي من فئة **H1** أو الدفتر الخارجي **H2** إذا تم الدفع خارج القباضة أو في دفتر أعوان المتابعة **H11** .

1-2-2- الدفع عن طريق البريد

كل قابض لديه حساب جاري بصفته وليس باسمه الشخصي، ففي بعض الأحيان يقوم المكلف بتسليم صك بريدي أو حوالة الدفع إلى القابض البلدي الذي يقوم بإرساله إلى مركز الصكوك البريدية بعد تسجيله كإيراد ويسجل هذا الإيراد في دفتر التحويلات البريدية من سلسلة **QN6**.

1-2-3- الدفــع بصــك بنــكــي

يقوم القابض باستلام العديد من الصكوك البنكية يوميا وتقبل الصكوك إذا تحققت فيها الشروط:

- تحرير الصك باسم القابض مع تحديد إسم القباضة.
- تطابق مبلغ الصك حرفيا ورقميا.
- يشطب الصك بسطرين تكتب بينهما(B.C.A).
- تكون مدة تحرير الصك أقل من أربعة أيام من تاريخ تسليمه.

عند استيفاء كافة الشروط يقوم القابض بتسجيل مبلغ الصك كإيراد في دفتر الصكوك البنكية من سلسلة **QN5** مع ذكر نوع الضريبة، تاريخ صدورها والرقم الاستدلالي للمكلف.

2- الصنـــدوق المشتـــرك للجماعـــات المحليـــة

تعاني جل البلديات على المستوى الوطني عجزا ماليا بشكل مستمر في ميزانيتها، هذا العجز ينجم عن ضعف الجباية المحلية حيث تقل هذه الأخيرة عن التقديرات التي حددت في بداية السنة المالية وبالتالي يتدخل الصندوق المشترك للجماعات المحلية لتغطية العجز في الموارد الجبائية.

2-1- الإطار القانوني للصندوق المشترك للجماعات المحلية

أنشئ الصندوق المشترك للجماعات المحلية سنة 1973 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 73-134 المؤرخ في 09 أوت 1973 تحت وصاية وزارة الداخلية، بعدما كانت أمواله مسيرة من طرف صندوق التوفير والاحتياط.[1]

وهو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ويتولى تسيير صندوق الضمان وصندوق التضامن، حيث يقوم بالمهام المنوطة به من خلال هذين الصندوقين وفيمايلي يتم التطرق إلى صندوق الضمان وصندوق التضامن للجماعات المحلية.

2-2- تشكيل الصندوق المشترك للجماعات المحلية

يقوم الصندوق المشترك للجماعات المحلية بالمهام المنوطة به من خلال صندوق الضمان وصندوق التضامن للجماعات المحلية، وقد عرفهما القانون كما يلي:

2-2-1- صندوق الضمان للجماعات المحلية [2]

ينقسم هذا الصندوق إلى صندوق الضمان البلدي وصندوق الضمان الولائي، كلاهما يمارس الوظيفة نفسها، وقد أسس لحل المشكل المتعلق بعدم تطابق تقديرات الجباية المحلية مع التحصيل الفعلي للجماعات المحلية، وهذا راجع لعدم كفاءة الهيئات المحلية في المجال الجبائي.

1- عبد القادر بن منصور وآخرون، آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، ملتقى دولي حول الحكم المحلي والتنمية المحلية: حالة دول البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، 26-27 أفريل 2003، ص: 346.

2- الجريدة الرسمية، عدد 15 المؤرخة في 11أفريل 1990 والمتضمنة قانون البلدية، ص: 502.

وحددت مساهمة كل من الولاية والبلدية في صندوق الضمان للضرائب المباشرة بنسبة 2% لسنة 1990، وتطبق هذه النسبة على تقديرات الإيرادات الناتجة عن الرسوم المباشرة والتي تمثل الرسم العقاري، رسم التطهير، الرسم على النشاط المهني(خلفا للرسم على النشاط الصناعي والتجاري والرسم على النشاط غير التجاري)[1].

كما يتكون صندوق الضمان للضرائب المباشرة من التخصيصات المالية التي تمثل مساهمة البلديات أو الولايات بحصص تنتزعها من الموارد الجبائية المباشرة، قد بين المرسوم 86-266 والمؤرخ في 02نوفمبر1986 في مادته 20 نسب توزيع الإيرادات المخصصة لصناديق الضمان البلدي والولائي إذ تمثل 20% لفائدة صندوق الضمان الولائي و80% لفائدة صندوق البلدي.

2-2-2- صندوق التضامن للجماعات المحلية

يعتبر صندوق التضامن البلدي والولائي وجها آخر من أوجه التدخل من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية، حيث يستفيد هذا الصندوق من موارد جبائية إضافية تتمثل في:

- الرسم على تأدية الخدمات المحصلة من طرف مصالح الجمارك عند الاستيراد على عمليات النقل والعمليات التجارية من قبل الوسطاء.
- الرسم على الذبح المحصل عند الاستيراد في مؤسسات التبريد والتخزين التي لا تملكها البلدية.
- مساهمة البلديات التي تعرف وضعا ماليا جيدا بنسب متساوية تمنحها لصندوق التضامن البلدي.

3- دور الصناديق المشتركة في التحصيل

يتجلى دور الصندوق المشترك للجماعات المحلية في ضمان عملية تحصيل الإيرادات الجبائية عن طريق صندوق الضمان للضرائب المباشرة بشكل خاص إذ بفضله يقوم الصندوق المشترك بتعويض النقائص عند التحصيل في حدود 90% من التقديرات.

---

[1]- قرار وزاري مشترك، المؤرخ في 24 فيفري1990 المتضمن تحديد نسبة مساهمة البلديات في صندوق الضمان للضرائب المباشرة، الجريدة الرسمية، عدد 24، المواد: 1-2، ص: 805.

3-1- دور صنـــدوق الضـــمـــان

يقدم صندوق الضمان البلدي مساعدات وتخصيصات لمواجهة نقص التقديرات للإيرادات الجبائية المتعلقة بالتخفيضات والمبالغ غير المستوفاة أثناء السنة المالية ومصاريف أساس الضرائب.

فالجماعات المحلية ملزمة بدفع مصاريف مقابل الخدمات التي تقدمها لها إدارة الضرائب في تحديد الوعاء وعند التحصيل. ومنه فصندوق الضمان يؤمن عملية تحصيل الضرائب من خلال تدخله في الوقت المناسب من أجل تدعيم موارد الجماعات المحلية من الجباية المحلية مستندا في ذلك إلى تعليمات المؤسسة الأم وهي الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

ويمكن توضيح بشكل مبسط عملية التعويض التي يقوم بها صندوق الضمان للضرائب المباشرة بالمثال المبين أدناه [1]:

- الناتج الخام من الضرائب والرسوم المقدرة من قبل مصالح الضرائب والمعلن عنه للبلدية "أ" هو 5.000.000 دج.
- التحصيل الفعلي من قبل البلدية "أ" هو 3.500.000 دج.

يحسب تعويض الصندوق المشترك في حدود 90% من التقديرات بهذا الشكل:

(5.000.000×90%)- 3.500.000 = **1.000.000 دج**

ومنه، تستفيد البلدية "أ" من إعانة مقدرة بـــ **1.000.000 دج مقدمة من طرف الصندوق المشترك للجماعات المحلية عن طريق صندوق الضمان وبالتالي فإجمالي الإيرادات الجبائية المحصلة من قبل البلدية "أ" هو:**

3.500.000+1.000.000= **4.500.000 دج**

---

[1]-منشور وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية، رقم 331 المؤرخة في 24جوان1995 المتضمن الإجراءات الجديدة لتعويض نقص القيمة للضرائب المباشرة.

إذن فرق التقدير:

5.000.000-4.500.000= **500.000 دج**

يعبر مبلغ **500.000 دج** عن المبلغ المتبقي الذي يفرض على البلدية أن تخفض سندات الإيرادات بهذه القيمة.

3-2- دور صنـــدوق التضـــامـــن

يقوم صندوق التضامن للبلديات بالتخصيصات والإعانات التي حددها التنظيم بهذا الشكل [1]:

- تخصيص سنوي موزع توزيع نسبي من الضرائب المعنية لتغطية نفقات قسم التسيير لميزانية البلدية.
- تخصيص مالي لقسم التجهيز والاستثمار لميزانية البلدية.
- إعانات مالية استثنائية للبلديات التي تعاني وضع مالي عاجز لمواجهة الكوارث والأحداث الطبيعية.
- تخصيص الخدمة العمومية.
- تخصيصات توزيع الضريبة بالتساوي، الهدف منها تخفيف التفاوت الكبير في مستوى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المستوى المحلي.

بالإضافة إلى ما سبق، فإن الصندوق المشترك للجماعات المحلية قد خول له المرسوم 86-266 الصادر بتاريخ 02 نوفمبر 1986 تنظيم التوزيع العادل للموارد الجبائية بين الجماعات المحلية من خلال المادة 09، بتخصيص منح متساوية بناء على الوضعية المالية للجماعة المحلية وعدد السكان مستعينا في ذلك بمعدلين للحساب:

معدل البلدية= مجموع موارد البلدية/ عدد سكان البلدية

المعدل الوطني= مجموع موارد بلديات الوطن/ عدد سكان الوطن

[1]- الجريدة الرسمية، عدد 15، مرجع سابق، المادة 167.

عندما يكون معدل البلدية أقل من المعدل الوطني، فإنها تتحصل على منح التوزيع بالتساوي. ضمن العمل المتكامل لأجهزة الإدارة المحلية ومختلف مصالحها بالإضافة إلى دور الصناديق المشتركة للجماعات المحلية فإنه يوجد جهاز آخر يسهر على السير الحسن للإدارة الجبائية ألا وهو جهاز الرقابة على التحصيل الذي يضمن سيرورة عملية التحصيل في إطار ما نص عليه القانون.

المطلب الثاني: الرقـــابـــة علـــى التحصيـــل (*)

تخضع عملية التحصيل فيما يخص الإيرادات الجبائية لرقابة مشددة على مستوى جهوي ومركزي، على المستوى الجهوي تكون رقابة التحصيل في المديرية الولائية للضرائب والقباضات التابعة إقليميا.

وبموجب التعليمة الوزارية المؤرخة في 30 أفريل1991 تم إنشاء مكتب مختص بالرقابة على التحصيل على مستوى القباضات كونها أكثر قربا من موقع التحصيل عن المديرية الولائية للضرائب.

1- أهداف الرقابـــة على التحصيـــل

تهدف الرقابة على التحصيل إلى تحقيق التكامل بينها وبين عملية التحصيل بحد ذاتها وتكون هذه العملية مستمرة، فهي عملية هامة وبدونها تكون عملية التحصيل عرضة للمخالفات وأهواء الممولين ويمكن حصر تلك الأهداف:

- مراقبة كل تحصيل جبائي وشبه جبائي ومراقبة ميزانية البلدية والمصالح المسيرة.
- تصحيح الاختلالات والأخطاء الحاصلة والتي من الممكن حدوثها مع تحديد سبل التصحيح أو الإلغاء السليمة.

متابعة الوضعية الجبائية للممولين المهمين والمتأخرين عن الدفع.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لتصفية الحسابات المتأخرة والمبالغ غير المحصلة.

(*) أخذت المعلومات من مديرية الضرائب لولاية تبسة، قباضة الضرائب للتحصيل، العوينات، مكتب المتابعة.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية مصلحة الخزينة العمومية عن طريق متابعة عقود التوثيق والتحقق من أموال الخزينة العمومية.

- القيام بالتقييم الدوري والمنتظم لوضعية التحصيل الجبائي على مستوى قباضات الضرائب التابعة إقليميا.

- تحديد النقائص الموجودة في الحسابات المثبتة والتأخير في التحصيل مع ذكر الأسباب واقتراح التعديلات الممكنة، مراقبة دفاتر الترحيل وحالات التصفية مع إظهار الاختلالات والنقائص للقابض لتصحيحها.

2- مهام مكتب مراقبة التحصيل

يقوم مكتب الرقابة بعمله سواء في مديرية الضرائب الولائية أو القباضات من خلال المراقبة: بدفتر الترحيل H13 ؛ بواسطة سلسلة 18؛ بواسطة اللوائح؛ على مستوى القباضات.

2-1- المراقبة بدفتر الترحيل H13

يعتمد أعوان الرقابة على مستوى مديريات الضرائب الولائية على وثيقة أساسية تتمثل في دفتر الترحيل H13، هذا الأخير يسمح لمديرية الضرائب الولائية بمطالبة المبالغ المسجلة في الأوراد العامة والفردية ومطابقة المبالغ المسجلة فيها من طرف مصلحة الضرائب المباشرة وسندات الإيراد الأخرى المحصلة من طرف القابض وبين المبالغ غير المحصلة.

يقوم مكتب مراقبة التحصيل بمراجعة تلك الدفاتر الخاصة بجميع القباضات على مستوى الولاية، تسجل النقائص والأخطاء والاختلالات مع الملاحظات، على أن يعاد إرسالها للقباضات المعنية قبل 28 فيفري من السنة الجارية وذلك لتصحيح الأخطاء من قبل القابض والرد على الملاحظات.

2-2- المراقبة بواسطة سلسلة 18

يأخذ القابض على عاتقه مسؤولية تحصيل الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة إلى جانب إخلاء مسؤوليته من جميع الالتباسات والاختلالات التي تخرج عن إرادته، من

خلال إرسال الوثائق المتعلقة بالمتابعة الميدانية مع الإحصائيات الكاملة بالمبالغ المحصلة فعلا إلى مديرية الضرائب الولائية عن طريق مكتبها المكلف بالرقابة.

أما فيما يتعلق بالضرائب غير المباشرة، فإن القانون لم يحدد موعدا لتحصيلها أو مدة معينة لجبايتها. لهذا الغرض، يلجأ القابض إلى إرسال كشوفات بالمبالغ غير المحصلة من الضرائب غير المباشرة التي تكون في حالة تصفية مرفوقة بوثائق الإثبات إلى مديرية الضرائب الولائية، لمراجعتها ومراقبة التحصيل فيها. ومن هنا يستطيع مدير الضرائب المصادقة عليها وإيقاف مبلغ الضريبة في إحدى الحالات:

- عند استفادة المكلف من تخفيض في مبلغ الضريبة.
- جعل المبلغ عديم القيمة وكتابته في دفتر إيقاف التحصيل.
- إعادة إدراج المبلغ للتحصيل بعد إلغائه.

توضع نسخة من سلسلة 18 لحالات التصفية لدى مديرية الضرائب الولائية بتاريخ31 مارس للسنة الموالية لعملية المراجعة. وتقسم هذه الوثيقة إلى قسمين إذ يحتوي القسم الأول على المبالغ غير المحصلة للسنوات الماضية من ضرائب غير مباشرة ورسوم أخرى. أما القسم الثاني، فيحتوي على المبالغ الباقية للتحصيل وتكتب بصفة إجمالية غير مفصلة، تتمثل هذه المبالغ في باقي التحصيل للغرامات والعقوبات، باقي التحصيل للعائدات وباقي التحصيل للسنة الأخيرة الخاص بالرسم الوحيد الإجمالي على تأدية الخدمات.

2-3- المـــراقبـــة باللوائـــح

يقوم مكتب التوثيق التابع للخزينة العمومية بالاتصال بالمديرية الولائية بصفة مستمرة لتزويدها بكافة المعلومات المتعلقة بالعقود والمعاملات المبرمة خلال المدة المعنية، يكون التبليغ من خلال لائحة تحوي جميع المعلومات الضرورية وعند وصولها لمكتب مراقبة التحصيل فإنها تسجل في سجل خاص يحتوي على: رقم وتاريخ اللائحة، رقم وتاريخ وصول اللائحة، إسم الموثق وعنوان مكتب التوثيق، معلومات متعلقة بطرفي العقد، موضوع العقد، تاريخ ومبلغ العقد، رقم وتاريخ إرسال اللائحة إلى القباضات والمفتشيات وتاريخ عودة اللائحة أي إعادتها لمكتب التوثيق بعد رد القابض ورئيس المفتشية بالسلب.

2-4- المراقبـــة فـــي القباضـــات

صدرت تعليمة وزارية في 30أفريل1991 حيث أجازت لموظفي مكتب مراقبة التحصيل القيام بالرقابة المباشرة والميدانية في مكاتب القباضات، من خلال زيارات إلى كل القباضات المتواجدة على مستوى مديرية الضرائب التابعين لها بالاطلاع على السجلات الخاصة بحقوق التسجيل والغرامات، السندات الإسمية وخاصة الأوراد العامة والفردية.

ولتحسين عملية المتابعة لابد من الاهتمام بالأعوان القائمين على الرقابة من خلال توفير الظروف المادية والبشرية الملائمة لذلك.

يبدو من خلال إجراءات الرقابة على التحصيل أن هناك عمل متكامل من القمة إلى القاعدة، فكل عون من أعوان الإدارة الجبائية ملزم بإنجاز عمله بالتكامل مع الأعوان الآخرين. فبالرغم من الإجراءات المتخذة من طرف الدولة الجزائرية في محاولة ترقية موارد الجماعات المحلية وبشكل أخص الموارد الجبائية، إلا أن الإدارة الجبائية لم ترق إلى مستوى الفعالية، لهذا فكرت السلطات المركزية في تدعيم موارد الجماعات المحلية من خلال تحديث الإدارة الجبائية ووضع إجراءات من شأنها التخفيف من حدة العجز المالي الذي تشهده بلديات الوطن.

المطلب الثالث: الإجراءات المتخذة لتنمية الجباية المحلية

ظلت الوضعية المالية للبلديات في الجزائر منذ الاستقلال في عجز مستمر لميزانيتها فمنها التي أعلن إفلاسها، إذ حسب الإحصائيات هناك قرابة 1280 بلدية مفلسة بالإضافة إلى البلديات المنكوبة والتي أقرها وزير الداخلية ووزير المالية خلال سنتي 2001-2002 وهي متعددة وتمس 13 ولاية والناجمة عن الظروف المزرية التي مرت بها تلك البلديات، والملحق رقم10 يوضح القرار الوزاري. فيما يلي الإجراءات المتخذة لتنمية الجباية المحلية.

1- مقتضيات إصلاح النظام المالي للبلديات

من أجل تحسين المستوى العام، عملت الدولة على تحسين الوضع المالي للبلديات من خلال إجراءات الإصلاح المالي بصفة عامة وإصلاح النظام الضريبي بصفة خاصة. فقد فكرت الدولة في الإصلاح المالي للبلديات من خلال جملة من الإجراءات التي كان لها الأثر ولو جزئيا على تعبئة الموارد المالية كالتالي:

1-1- إجراءات ذات طابـــع سياســـي

تتمثل تلك الإجراءات في توسيع صلاحيات البلدية إلى المجال الاقتصادي من خلال إسهامها في التخطيط الاقتصادي، بترسيخ فكرة المخطط المحلي للتنمية وهو شكل من أشكال الديمقراطية.

كما أن سياسة اللامركزية التي انتهجتها الدولة، كان لها الفضل في إصلاح التسيير الإداري والمالي للبلديات، فاللامركزية أوكلت للجماعات المحلية تسيير الشؤون الإدارية والمالية على المستوى المحلي نظرا لضخامة المسؤولية على عاتق السلطة المركزية.

1-2- إجراءات ذات طابع إداري

تجسيدا لمبدأ اللامركزية الإدارية واتساع نطاق اختصاص البلدية، عمدت الدولة إلى إنشاء أجهزة مختصة على المستوى المحلي لدعم الصلاحيات المنوطة بالبلدية تمثلت في المجالس المحلية المنتخبة البلدية والولائية.

فالمجلس الشعبي البلدي له صلاحيات واسعة النطاق في مجال تسيير المؤسسات في البلدية، وصلاحياته تشكل مصدر الإنفاق ومكلفة للبلدية. لهذا الغرض، وضعت وثيقة الميزانية لتجسيد العمليات المالية وترتيبها وتبوبها وفق قواعد المحاسبة العمومية.

1-3- إجراءات ذات طابـــع فنـــي

وتتمثل هذه الإجراءات في تبسيط وثائق الميزانية والمحاسبة، في البداية كانت الميزانية تتميز بالتعقيد لتعدد الأبواب والصفحات والمواد حيث كانت صفحات الميزانية 40 وأصبح لا يتعدى 09 صفحات، الأبواب كانت 40 و184 مادة ثم أصبحت 20 بابا و77 مادة.

وأمام هذا الوضع، فكرت السلطات المركزية في إحداث نظام جديد في وثائق الميزانية، وذلك بإنشاء مخطط محاسبي بلدي ينظم مالية البلديات ويجعلها على النحو الموالي[1]:

- إبراز عمليات الاستثمار والتجهيز الاقتصادي كنفقات.
- الميزانية الإضافية كوثيقة نهائية لتعديل الميزانية الأولية.
- تصنيف النفقات والإيرادات حسب طبيعتها وحسب المصالح وفي هذا الصدد، أنشأت محاسبة حسب الطبيعة للبلديات الصغيرة ومحاسبة حسب المصالح والطبيعة للمحافظات الكبرى.[2]
- جعل الحساب الإداري ذا أهمية في الرقابة على تأدية الوظائف المالية على أكمل وجه، فهو يترجم الحياة الاقتصادية والمالية للبلدية.

إضافة إلى هذه الإجراءات، عملت الدولة الجزائرية على دعم سبل جباية الضريبة التي تعد موردا أساسيا في ميزانية البلدية بالأساليب أدناه.

2- تدعيم جباية الضريبة

نظرا للمشاكل التي تواجهها عملية التحصيل الجبائي وعدم كفاية الموارد الضريبية، عملت السلطة المركزية عن طريق هياكلها الوزارية المتمثلة في العمل المشترك لوزارة الداخلية ووزارة المالية بإجراء دوريات وملتقيات من أجل توعية الجهاز الإداري القائم على الجباية ومحاولة حل المشاكل والوصول إلى الحلول الممكنة.

ويمكن تلخيص جملة الإجراءات المتخذة في مجال تحصيل الضريبة في ثلاث نقاط رئيسية والتي سيتم إثراؤها:

- الإحصاء الضريبي؛
- جباية المعلومة الضريبية؛
- التحصيل بالإكراه للضريبة.

---

1 - L'ordonnance n°75-35 du 29 Avril 1975, a propos Du plan comptable communal.

2- Décret n°67-144 du 21 Juillet 1967, Pour les petites communes, décret n°84-71 du 17 Mars 1984, Pour les communes chefs lieux de wilayas et de dairas.

2-1- الإحصـــاء الضريبـي

يتجلى دور السلطات المحلية في هذا الصدد، بإعطاء صلاحية الإحصاء الجبائي لأعوان من الإدارة الجبائية، وهذا الإحصاء يمس الملكيات المبنية وغير المبنية، الأراضي الزراعية ومصادر أخرى للإيرادات. ومنذ 1994، تم إخضاع الأراضي الزراعية للرسم العقاري على الملكيات غير المبنية.

تحرص الإدارة الجبائية على إحصاء كافة المكلفين المقيمين في إقليم البلدية والتأكد من إيداع الملفات الجبائية[1]. على سبيل المثال، كشفت فرقة الإحصاء لسنتي1992-1993 عن 670.000 بناية و97.000 نشاط غير معلن عنه أي خارج حيز الضريبة، كما كشفت ذات الفرقة في السداسي الأول من سنة 1996 عن الأراضي الزراعية المنتجة للإيراد [2].

ومنه، فاستكمال الإحصاء الضريبي لا يكون إلا بالتعاون بين السلطات المحلية والمصالح الجبائية. وعليه، لابد من تنشيط عملية الإحصاء إلى جانب المتابعة التي تتم على مستوى القباضات.

2-2- جبايـة المعلومـة الضريبيـة [3]

تحتفظ الجماعات المحلية بمجموعة من المعلومات التي تهم الوعاء الضريبي، تلك المعلومات تدعم بها مصالح إدارة الضرائب من خلال تبليغ دوري يحتوي على:

- رخص البناء(متعلقة بالرسم العقاري والضريبة على الممتلكات)، تحمل هذه الرخص كل المعلومات التي تعرف بالمكلف والوعاء الضريبي الخاضع له: الاسم واللقب، العنوان، تاريخ إصدار الرخصة، تاريخ البناء، المساحة المبنية والمساحة غير المبنية.
- كشوفات الوفيات المرتفعة بمتابعة حقوق الميراث.
- قوائم مربي المواشي مع تحديد عدد المواشي ووعاء الضريبة على الدخل الإجمالي.
- قائمة الفلاحين مع تحديد المساحات المزروعة والريوع.
- قائمة الملتزمين(الراسي عليهم المناقصة) في السوق مع تحديد مبلغ المناقصة.

---

[1] - Circulaire interministérielle, Vu le 09Aout1996, Concerne la collecte de l'impôt.

[2] - Journée national pour L'amélioration du recouvrement de l'impôt, rapport du 4ème commission.

[3] - Circulaire interministérielle, Op-cit, 1996.

على أساس تلك المعلومات يكتمل عمل الأجهزة المحلية من سلطات البلدية إلى أعوان الإدارة الجبائية في مجال جلب المعلومة الجبائية.

2-3- تحصيل الضريبة بالإكراه [1]

يتطلب هذا الإجراء تدخل السلطات المحلية من خلال توفير الأمن لأعوان المتابعة الجبائية، يتجلى ذلك في تدعيم البلدية بجهاز أمني تمثل في الحرس البلدي، حيث بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-207 والمؤرخ في 22 سبتمبر1993، تم إنشاء سلك شرطة البلدية أو الحرس البلدي وتحديد مهامها، كما خول لها المرسوم التدخل بطلب من رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة جباية الضريبة بالإكراه.

فالسلطة المحلية مجبرة على توفير الأمن والحماية لأعوان الإدارة الجبائية عند تدخلهم لجباية الضريبة بالإكراه في حالة تعسف المكلف بالضريبة ورفضه تسديد ما عليه من ضرائب وغرامات التأخير، ولتجنيب أعوان الإدارة الجبائية تعرضهم للاعتداء الجسدي والكلامي من قبل المكلفين[1].

كما يساهم أعوان الحرس البلدي في الكشف عن المكلفين المتهربين عن طريق متابعتهم الميدانية واحتكاكهم المباشر بالمواطنين المحليين، فهم يفيدون أعوان المتابعة الجبائية بكافة المعلومات المتعلقة بثروة المكلفين وتغيير مقراتهم[2].

على أساس تلك الإجراءات الوقائية والتي من شأنها أن تخفف من حدة المشاكل اليومية التي يواجهها أعوان الضرائب، فإن ميزانية البلدية تجد توازنها وكافة المسؤولين على مستوى البلديات والولايات بإمكانهم في المستقبل تحقيق موارد مالية إضافية ومتزايدة مقارنة بحاجياتها المحلية المقررة.

والإجراءات المتخذة من طرف السلطات بهدف الحد من جمود الإيرادات تبقى ضعيفة أمام النمو السريع والمتزايد للنفقات مما يؤدي إلى عدم التوازن بين كمية الإيرادات وكمية النفقات المتزايدة، وهو الأمر الذي يدفع بالبلدية إلى طلب المساعدة من الدولة حتى تحقق توازن الميزانية.

[1_2] - Circulaire interministérielle, Amélioration des ressources des collectivités locales, n°26, le 11 Mai 1994.

وتلعب ظاهرة عدم التوازن دورا هاما في تعطيل عجلة التنمية المحلية ليس في الجزائر فحسب وإنما في جميع الدول، وهي ظاهرة عالمية حيث تعاني كل الدول من جمود الإيرادات ونمو متسارع للنفقات أمام ظهور عوامل التمدن والزيادة المستمرة لمتطلبات المواطنين.

المبحث الثالث: أسباب ضعف الجباية المحلية والإصلاح الجبائي

تتميز الإيرادات الجبائية العائدة للبلدية بضعف كبير والأسباب المؤدية إلى ذلك لا تعد ولا تحصى، فضعف الإيرادات الجبائية بشكل خاص يشكل خطورة على الوضع المالي المحلي كونه يشكل نسبة 90% من الموارد الإجمالية.
فالمشرع الجزائري حاول إيجاد السبل والوسائل التي من شأنها أن تخفف من ظاهرة ضعف الموارد الجبائية بالتالي الحد من عجز ميزانية البلدية، ذلك من خلال التشريعات والقوانين المعدلة والملغية لبعض القوانين الأخرى الخاصة بمجال الجباية بالإضافة إلى الإصلاحات الجبائية التي كان لها الأثر على النظام الضريبي. فالجباية المحلية كان لها نصيب في تلك الإصلاحات ولعل من أسباب العجز تلك المتعلقة بالمكلف وأخرى متعلقة بالنظام.

المطلب الأول: الأسبـــاب المتعلقــة بالمكلـــف

يلعب المكلف أو الممول دورا كبيرا في التحصيل الجبائي لأن احترامه لقواعد فرض الضريبة، الوعاء الضريبي، معدلات الضريبة ومعرفته بكل ما يتعلق بالنظام الضريبي ومحاولة تطبيقه للقوانين والخضوع لأوامر الإدارة الجبائية. لكن الظاهرة الغريبة التي كانت ولا زالت تعاني منها الدول هي الغش والتهرب الضريبيين، أي المخالفات الجبائية، وفيمايلي يتم التطرق إلى تعريف الغش والتهرب الضريبيين وأسباب هذه الظاهرة.

1- تعريف الغــش الضريــبــي

يصطلح البعض على المخالفات الجبائية بالتهرب الضريبي، لكن في الأصل هناك فرق بين التهرب والغش، فالأول هو تهرب مشروع والثاني تهرب غير مشروع.

يعرف الغش الضريبي على أنه محاولة الشخص عدم دفع الضريبة المستحقة عليه كليا أو جزئيا باتباع طرق وأساليب مخالفة للقانون وتحمل طابع الغش وغيره، وقد عرفه التشريع الجزائري على أنه "كل من تخلص أو حاول التملص باستعمال طرق تدليسية في إقرار أساس الضرائب أو الرسوم التي تخضع لها أو تصفيتها سواء كليا أو جزئيا" [1].

كما لا يمكن إثبات الغش الضريبي إلا من خلال المخالفة الصريحة للقوانين والتشريعات الجبائية. فالغش أو التهرب الضريبي غير المشروع يلجأ فيه المكلف إلى استعمال طرق الاحتيال والغش قصد التهرب من الدفع وبالتالي فهو ينتهك أحكام التشريع وللغش الضريبي أنواع منها البسيط ومنها المركب كما يلي[2]:

1-1- الغــش البــسيــط

يتمثل الغش البسيط في تقديم تصريحات ناقصة لإدارة الضرائب تتضمن بيانات خاطئة تسبقها سوء النية أو التأخير في تقديمها أو عدم تقديمها نهائيا، كون المكلف واعيا بعدم مشروعية العمل الذي يقوم به وتكون محاولة التظليل هذه دون استعمال عنصر التدليس.

1-2- الغــش المــركــب

ينعت الغش المركب بالغش الموصوف أيضا، فهو يجمع بين الغش العادي وطرق التدليس، أي أن المكلف يستعمل أساليب ماهرة تمكنه من التخلص من الضريبة وذلك بمسح كل الأدلة ترقبا لأي نوع من الرقابة المحتملة، فلا يقتصر الغش على استعمال طرق التدليس فقط عندما يريد المكلف التهرب من دفع الضريبة بل إنه يحاول مسح كل أثر عند تهربه تحسبا لأي رقابة محتملة.

---

[1] - قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1996، المادة 303، فقرة 01.

[2]- J.C.Martinez, La fraude fiscale, Publication universitaire française, France, 1990, p : 89.

ومنه، فإن الغش المركب أو الموصوف يحتوي على كل عناصر الخرق للقوانين الجبائية وهي:

- العنصر المادي والمتمثل في إنقاص الأساس الضريبي.
- النية وهي دراية المكلف بأن الفعل الذي يقوم به غير مشروع.
- عنصر التدليس وهو مسح كل الأدلة لتجنب الرقابة.

2- تعريف التــهــرب الضــريبــي

يصطلح على التهرب الضريبي بالتجنب الضريبي أو التهرب المشروع، ويعنى به تخلص المكلف من الضريبة جزئيا أو كليا دون أن يعكس عبؤها على الغير ومتفاديا في ذلك أية مخالفة لنصوص التشريعات الضريبية.

فالتهرب المشروع هو تملص الفرد من دفع الضريبة دون ارتكاب أي مخالفة لنصوص التشريع الضريبي القائم.

ومنه، فالمكلف باستطاعته التهرب من دفع الضريبة إما باستغلال الثغرات القانونية، النقائص، الغموضات والملابسات التي تكتنف التشريعات أو بالتهرب عن طريق نظام التقييم الجزافي للأساس الضريبي وهذا ما يحدث في الجزائر فيما يخص الأطباء، المهندسين، المحامين...الخ من الأشخاص الخاضعين لنظام التقدير الجزافي.

يختلف التهرب والغش من حيث الأساس أو الفعل المؤدي لذلك لكن المعنى واحد وهو المخالفة الجبائية وعدم احترام قاعدة العدالة الضريبية، وفي الجزائر تظهر ملامح هذه الظاهرة في عدة صور منها:

- ممارسة نشاطات ذات مداخيل معتبرة دون التصريح عنها لدى إدارة الضرائب.
- استعمال سجلات تجارية مستعارة أي التهرب عن طريق السجل التجاري وهي ظاهرة مستفحلة في الآونة الأخيرة.
- استرداد الرسم على القيمة المضافة وهذا على أساس مشتريات خيالية وفواتير وهمية.
- استعمال عناوين غير مطابقة لما هو مسجل في السجل التجاري.
- عدم الخضوع للرقابة الجبائية ورفض الاطلاع أي الاعتراض على الرقابة.

هذه جملة من الصور العديدة للغش الضريبي في الجزائر، دلت بعض الإحصائيات المتعلقة بالمبالغ المتهرب من دفعها خلال 1994 عن وصول قيمة التهرب إلى 50 مليار دج وسنة 1995 وصلت إلى 80 مليار دج. يتضح أن التهرب الضريبي يزداد من سنة إلى أخرى حيث كانت الحصيلة 70 مليار دج لسنة 1998.[1]

وقد عملت مصالح الرقابة والمتابعة على الكشف عن تلك الأموال الضائعة وقامت بعمليات الجباية بالإكراه وحصلت سنة 1997 ما مقداره 50.5 مليار دج، وفي سنة 1998 حصلت مبلغ 77.87 مليار دج. ونظرا لبطؤ عملية المتابعة فإنه تبقى المبالغ المهربة أكثر من المبالغ المحصلة.[2]

3- أسباب ظاهرة التهرب الضريبـــي

شهدت ظاهرة التهرب من الجباية والتحايل عليها انتشارا واسعا نظرا لعدة عوامل وأسباب مساعدة في تفشيها، يمكن حصر تلك الأسباب في عيوب في التشريع، عيوب في الإدارة الجبائية ونقص الوعي الضريبي.

3-1- عيوب في التشريع الجبائي

تتمثل مشكلة الجزائر في سوء التنظيم أكثر منه مشكل في التمويل لما تمتلكه من ثروات هائلة، لكن سوء تسيير تلك الموارد حال دون مسايرة عجلة التنمية. فالنظام الجبائي السيئ لا يحقق الأهداف المرجوة منها نظرا لانعدام التنظيم من بين هياكل الإدارة الجبائية، من جملة هذه العيوب مايلي:

3-1-1- عدم استقرار التشريعات

ساهم التشريع الضريبي في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي، بالرغم من الإصلاحات التي مست هذا النظام فإن التشريعات لا تزال غامضة أما ضعف الوعي الجبائي لدى المواطنين، فالسياسة الضريبية تعتبر أكفأ وسيلة لتحقيق التنمية المحلية حسب النظام الجاري في الجزائر لكن هذه السياسة تصطـــدم بافتقارهـــا لنظـــام جبائي متطور

1- Le soir d'Algérie, Article du directeur des opérations fiscales, Direction générale des impôts, Le 22 Février1996.

2 - جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 16فيفري1999.

وفعال، لذا يمكن إرجاع عيوب التشريع إلى عدم استقراره وثقل الاقتطاع الضريبي.

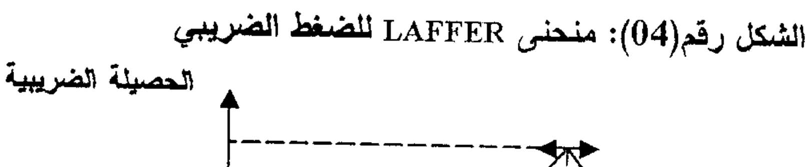
ويمكن إرجاع العيوب في التشريع إلى تعقدها من جهة، من خلال تعدد الضرائب المفروضة وعدم استقرار معدلاتها وكيفية حسابها وطرق تحصيلها وعدم استقرارها من جهة أخرى. فالتعديلات التي تأتي بها قوانين المالية كل سنة تحدث بمرور الوقت مشاكل في فهم النصوص التشريعية من قبل المكلفين، فالوضوح في المواد والنصوص يلعب دورا هاما في التقليل من الثغرات والتلاعبات على مستوى الإدارة الجبائية أو على مستوى المكلفين.

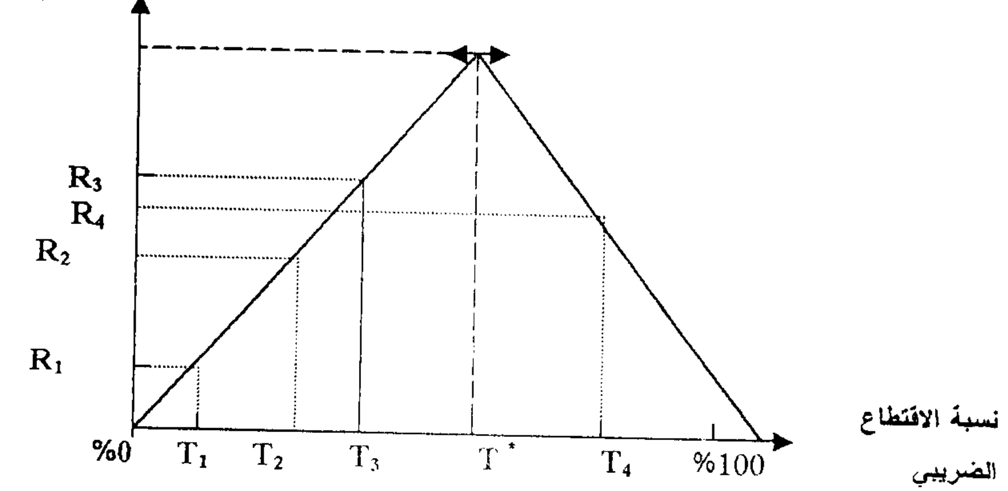
3-1-2- ثــقــل عبء الاقتــطــاع

أدى ارتفاع معدلات الضريبة وتصاعدها إلى التهرب وذلك من خلال عمل المكلف على التملص منها بشتى الطرق سواء قانونية أو غير قانونية.

فقد لعب ثقل الاقتطاع الضريبي في الجزائر دورا كبيرا في ظاهرة التهرب نظرا لنسبته المرتفعة مقارنة بالدخل الوطني، كما أن الأسعار الجارية لا تتناسب مع القدرات التكليفية للممول وكلما ارتفع سعر الضريبة وزاد عبؤها كلما كان مجال للتهرب منها.

وهذا ما أكده لافير LAFFER في المنحنى الذي يربط تطور الحصيلة الضريبية بالمعدل الأقصى للضغط الضريبي، حيث يمثل الشكل رقم(04) يمثل منحنى لافير LAFFER .[1]


الشكل رقم(04): منحنى LAFFER للضغط الضريبي



[1] - عبد المجيد قدي، جباية المؤسسات، دروس مقدمة لطلبة الماجستير علوم تجارية، تخصص مالية، المركز الجامعي العربي التبسي تبسة، 2001-2002.

تحدث لافير LAFFER عن أقصى مستوى للضغط الضريبي، حيث يلاحظ من المنحنى أعلاه أن $T_3 < T_4$ إلا أن $R_3 > R_4$، وبالتالي يمكن القول بأن الضغط الضريبي له معدل أقصى إذا تجاوز ذلك المستوى أدى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية.

وعند تجاوز المعدل الأقصى للضغط الضريبي قد يعود بالانعكاس على عدة جوانب:

- تقليل الرغبة في الاستثمار.
- الارتفاع في معدل الضغط الضريبي بشكل كبير يدفع الأفراد إلى التهرب وهذا الأخير بدوره يؤدي إلى تشويه المعطيات الاقتصادية وكسر مبدأ العدالة.

وقد ارتفع الضغط الضريبي في الجزائر من سنة 1993 إلى 1996، حيث قدر مستوى الضغط الضريبي بنسبة 28.6%سنة 1993 وأصبح خلال 1996 يقدر بنسبة 34.8%.[1]

والجدول رقم(06) يوضح متوسط العبء الضريبي حسب القطاعات التي تساهم فيها.

جدول رقم(06): متوسط العبء الضريبي بالنسب

القطاعات	متوسط العبء
قطاع التجارة والخدمات والمهن الحرة	% 21.38
قطاع الصناعة	%18.95
قطاع البناء والأشغال العمومية	%18.16
قطاع الفلاحة	%11.26

المصدر: جريدة الخبر، مرجع سابق، 16 فيفري 1999.

دلت الإحصائيات الأخيرة على ارتفاع الضغط الضريبي أكثر مما كان عليه قبل الإصلاحات وأثناءها. فالملاحظ من الجدول، أن العبء الذي يقع على قطاع أكثر من قطاع آخر يلعب دورا هاما في التهرب الضريبي لأن المكلف قبل انصياعه للوعاء الذي يندرج نشاطه ضمنه فإنه يقارن وضعه بوضع المكلفين الآخرين.

---

[1]-جريدة الخبر الصادرة بتاريخ 06سبتمبر1998.

وبالنظر إلى الثقافة الجبائية والوعي اللذين يفتقد إليهما المكلف عموما، فهذا ينعكس على التحصيل الجبائي ويلجأ المكلف إلى سبل التملص من الضريبة. وقد أثبتت الدراسات أن الضغط الضريبي إذا تعدى نسبة 15% ينعكس ذلك سلبا على الحصيلة الضريبية فيخفضها وبالمقابل تزداد ظاهرة التهرب الضريبي.

3-2- عيـوب الإدارة الجبائيـة

تلعب الإدارة الجبائية دورا كبيرا في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي نظرا لعدم كفاءة القدرات الإدارية ونقص الإمكانيات المادية والبشرية وعدم فعالية الرقابة، كل ذلك من شأنه أن يقلص من إمكانية القضاء على ظاهرة التهرب. وقد تمثلت جملة العيوب فيما يلي:

3-2-1- نقـص أعـوان الرقابـة

بدخول الجزائر في مرحلة جديدة من اقتصاد السوق والانفتاح على الخارج، أدى ذلك إلى ارتفاع عدد المتعاملين الاقتصاديين وبالتالي زيادة عدد المكلفين والملفات المدروسة. ومنه، وجدت الإدارة الجبائية نفسها عاجزة عن أداء المهام المتزايدة مقابل العدد الضئيل للأعوان القائمين على الرقابة بصفة خاصة. ففي سنة 1992، كان عدد المراقبين 472 عونا مكلفا بدراسة 490.000 ملفا والفرق واضح بين عدد الملفات وعدد المراقبين مما يبين ثقل العبء على عون المتابعة الواحد. [1]

وخلال 1995، ذكرت إحصائيات تتعلق بالمصالح المختصة في مجال الرقابة على مستوى التراب الوطني تقضي بتواجد 600 مراقب و600.000 ملف أي بمعدل 1000 ملف للمراقب الواحد. فبالرغم من أن عدد المراقبين قد ازداد إلا أنه يبقى العدد الهائل للملفات المنصبة على عون واحد حائلا دون تحقيق مردود إيجابي في تحصيل الإيرادات وسرعة المتابعة. [2]

---

[1]- تصريح المدير العام للضرائب، أيام دراسية حول التحسين الجبائي، جريدة الخبر 08أفريل1996.

[2]- نفس المرجع أعلاه، 09أفريل1996.

كما أن ضخامة الملفات المدروسة سنويا لا يقابله الكفاءة والمهارة المطلوبتين في عمل الرقابة الجبائية، وبالتالي ينعكس سلبا على فعالية النظام الضريبي فضعف التأهيل أدى إلى سوء تسيير الإدارة الجبائية، وأسباب ذلك الضعف تعود إلى مايلي:

- نقص المدارس المختصة في تكوين الإطارات الكفأة ورسكلتها بالنظر إلى النسبة الضئيلة التي تتكفل بها الجامعات.
- جهل الأعوان الإداريين بالمعارف الجبائية وأصول المراجعة الحسابية والتشريعات الضريبية.
- المستويات التعليمية للموظفين العاملين بالإدارة الجبائية متفاوتة ما بين مستوى المتوسط والثانوي ولا علاقة لهم بالتخصص.

3-2-2- نقــص الإمكانيــات الماديــة

تلعب الإمكانيات المادية دورا هاما في التحصيل الجبائي وفعالية الإجراءات وسرعة تطبيقها، لكن ما يظهر في الواقع الجزائري أن الإمكانيات المادية تحول دون الإصلاح الجبائي، ويتجسد نقص الإمكانيات فيما يلي:

- قلة وسائل النقل الخاصة بتنقل أعوان المتابعة وتدخلات مصالح التفتيش وعمليات الإحصاء.
- نقص أجهزة الإعلام الآلي في الإدارة الجبائية وتكاد تنعدم أمام عدد الوثائق الهائل في تكوين أي ملف.
- نقص اللوازم والتجهيزات المكتبية بالإضافة للمطبوعات الإدارية التي تعتبر كمرجع لأعوان الإدارة الجبائية.
- انعدام المحفزات المالية المشجعة على التفاني في العمل كتوظيف السكنات ومرتبات مرتفعة تكون بمستوى العمل المؤدى من طرف الأعوان الإداريين.

3-3- نقــص الوعــي الضريبــي

يعتبر ضعف الوعي الضريبي محفزا للتملص من دفع الضريبة ويعبر هذا الضعف عن عدم فهم الفرد لدوره في المشاركة في التنمية الاقتصادية وترسيخ روح التضامن

الوطني في إعادة توزيع الدخول من خلال وسيلة الضريبة ويعود سبب عدم الوعي بالضريبة من قبل المكلف إلى عوامل عديدة يمكن حصرها في عناصر مهمة هي:

- الاعتقاد السائد بأن الضريبة أداة اغتصاب وسلب أموال الفرد، لهذا يرد الأفراد عليها بالتهرب لاعتباره وسيلة مقاومة.
- نقص الوعي الضريبي أدى إلى الاعتقاد بأن سرقة الدولة لا تعد سرقة بمعناها الحقيقي وكأن الدولة ليس لها حق على الأفراد.
- انعدام الثقة في الدولة وكأن الأشخاص القائمين على القانون والتشريعات يفرضون الضريبة لحسابهم الخاص وليس لفائدة المصلحة العامة.
- انتشار الأمية والجهل في أوساط المجتمع الجزائري، مما زاد من تفشي ظاهرة التهرب والغش الضريبيين.
- العداوة الدائمة للإدارة الجبائية من قبل المكلف بالضريبة خاصة بعد تطبيق إجراءات التحصيل بالإكراه وفق قانون 1995.
- الاعتقاد الديني لبعض طبقات المجتمع بعدم شرعية الضريبة.
- نقص الإعلام فيما يخص الضريبة، وعاؤها، كيفية حسابها وطرق تحصيلها بالرغم من أن المديرية العامة للضرائب قد وفرت مطويات خاصة بكل ضريبة لكن هذه المطويات لم تصل إلى أيادي المكلفين.
- مساهمة بعض أعوان الإدارة الجبائية في تفشي نقص الوعي الضريبي وتأكد النظرة السلبية للضريبة لدى المكلفين، يتضح ذلك من خلال متابعة الأعوان للأشخاص ذوي الأنشطة التجارية قليلة المدخول بإرسال إنذارات بدفع الغرامات وإغفالهم عن كبار التجار مما ولد روح الحقد في أوساط المكلفين، وهذه الظاهرة معاشة يوميا على مستوى القباضات، المفتشيات وكذا المديرية الولائية للضرائب.

تعتبر تلك الصعوبات المتمثلة في مظاهر التهرب الضريبي وأسباب تعميقها وتوسعها من العوائق التي منعت الإدارة الضريبية من القيام بمهامها على أحسن صورة، وبالتالي انعكست سلبا على الحصيلة الضريبية.

يضاف إليها عدم التنسيق بين مختلف الإدارات العمومية من إدارة جبائية وإدارة الجمارك والغرفة التجارية ولو كانت الرقابة فعالة في جميع المستويات وبين مختلف الإدارات المذكورة فإن نسبة التهرب ستكون حتما ضعيفة ويضيق مجال التملص من الضريبة.

المطلب الثاني: أسبـاب متعلـقـة بالنـظـام

لا يمكن اعتبار المكلف مسؤولا وحده أمام ضعف الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية، وإنما الأطراف المساهمة في جباية الضريبة هي أيضا مسؤولة عن هذا العجز والدولة مسؤولة من جهتها عن التقسيم الإقليمي وعن وضع إجراءات ضريبية من شأنها أن تقلص من الحصيلة الجبائية.

1- التنـظيـم الإقـليـمي

تطورت الجماعات المحلية في الجزائر منذ الاستقلال إلى غاية اليوم الحالي حيث خضعت حدود إقليم الولايات للتغيير المستمر منذ الاستقلال وذلك من خلال إصدار مراسيم مختلفة توضح إعادة التقسيم الإقليمي للبلديات عبر الوطن والجدول رقم(07) يبين تطور عدد البلديات للفترة 1962-1984 حسب التقسيمات التي وضعتها السلطة المركزية.

جدول رقم(07): تطور البلديات للفترة 1962-1984

السـنـة	عدد البـلديـات
1962	1500
1963	676 [1]
1972	705 [2]
1984	1541 [3]

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على المراسيم المذكورة أدناه.

1- مرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16ماي1963.

2- مرسوم مؤرخ في 05أكتوبر1972.

3- قانون رقم 84-09 المؤرخ في 14فيفري1984.

يتضح من الجدول أعلاه أن عدد البلديات انخفض بين 1962 و1963 نظرا لنقص الإمكانيات المادية والبشرية للبلديات ووقوعها في عجز كبير بسبب الإنفاق المفرط في غير محله، مما أدى بالدولة إلى إعلان بعض البلديات كبلديات مفلسة لكن إعادة تنظيم الحدود الولائية زادت من عدد البلديات خلال الفترة 1972-1984.

كان يهدف المشرع الجزائري من التقسيم الأخير إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين نوعية الخدمات كون أن البلدية تعتبر مؤسسة خدمية بالدرجة الأولى وهدفها الأساسي السهر على راحة المواطن، ولهذا وضع شعار "من الشعب وإلى الشعب" لما يحمله من مغزى تواجد سلطة البلدية بين أيادي الشعب من خلال منتخبيهم. [1]

كان يهدف القانون الصادر في 14فيفري1984 إلى تحقيق اللامركزية الإدارية لكن دون مراعاة الآثار المالية التي تنجم عن التقسيم الإقليمي والتي تنعكس سلبا على الجماعات المحلية نظرا لضعف الجانب المالي لديها. ومنذ 1984 إلى اليوم تأثرت العديد من البلديات بهذا التقسيم بالأخص تلك التي ينعدم فيها النشاط الاقتصادي وتأخذ كفايتها من الموارد الجبائية عن طريق قباضات الضرائب التابعة للدوائر أو مخصصات الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

لكن التقسيم الإداري وحده لا يشكل مصدر ضعف الموارد الجبائية، وإنما هناك أسباب أخرى كتبعية الإيرادات الجبائية للدولة وسياسة التحريض الضريبي التي شجعت الاستثمار المنتهجة من قبل الدولة من جهة وأضعفت الحصيلة الجبائية من جهة أخرى.

2- تمركز الجباية في يد السلطة المركزية

يعتبر وضع الإيرادات الجبائية في يد السلطة المركزية من أهم الأسباب المؤدية إلى عجز الإيرادات الجبائية في ميزانية البلدية وتتجلى تبعية تلك الإيرادات على مستوى تأسيس الضريبة وقبضها كما هو مبين في الفقرة الموالية.

---

[1] - Ch. Rahmani, Op-cit, 2002, p : 32

2-1- تبعية تأسيس الضريبــة للدولــة

نص القانون الجزائري على أن جميع الضرائب والرسوم تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية والتي تتمثل في المجلس الشعبي الوطني، فمهمة تأسيس وعاء الضريبة ونسبها وطرق تحصيلها أوكلت إلى السلطة التشريعية وهذا لضمان مبدأ مشروعية الضريبة.[1]

كما تخضع الضريبة إلى قواعد محددة ومرتبة ترتيبا صارما في إطار قانون المالية السنوي الذي يؤكد مشروعية الضريبة، ثم يأتي دور القوانين الفرعية المتخصصة في الضريبة كقانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة، قانون الضرائب غير المباشرة، قانون التسجيل والطابع، قانون الجمارك...إلخ من القوانين التي تشمل نصوص صريحة فيما يخص تأسيس الضريبة والوعاء والنسب إلى جانب كيفية الدفع.

من خلال النصوص القانونية يتضح أن البلدية لا يد لها في تأسيس الضريبة أو قبضها إلا التي نص عليها القانون صراحة. فالمشرع اقتصر على استعمال عبارة "الضرائب المحلية" دون إجمالها في عبارة الإيرادات الضريبية وهذا يدل على أنه لا يسمح للبلديات أن تستوفي غير الضرائب والإعفاءات والرسوم المنصوص عليها في القوانين الجاري العمل بها. من جهة أخرى كان للمجلس الشعبي البلدي الحق في تعديل نسبة الضريبة على الأنشطة الصناعية والتجارية إلى غاية 1966، وبعدها لم يصبح لها وجود نظرا لضعف الجهاز القائم على تحديد هذه الضريبة وفنياتها.

وبالتالي، تحتكر السلطة التشريعية مجال التشريع الضريبي أما السلطة التنظيمية فيتجلى دورها في إعداد وتحضير قانون المالية، بعد تقديمه للمجلس الشعبي الوطني يبدأ النواب في مناقشة بنود هذا المشروع ثم يدخل حيز التنفيذ من خلال التعليمات التي تصدرها السلطة التنظيمية، وهذه الأخيرة تهيمن في المجال الجبائي عن طريق التعليمات التي تفسر النصوص القانونية الغامضة لصالح الإدارة الجبائية.

---

[1] – الدستور الجزائري 1996، المادة 151، الفقرة 17.

مما سبق، يمكن استخلاص أن الدور الذي تلعبه السلطة التشريعية والسلطة التنظيمية في مجال تأسيس الضريبة وتحديد وعائها ونسبها، لا يفتح مجالا للشك في مدى تبعية الضرائب المحلية للسلطة المركزية والتي تجرد البلديات من المبادرة المالية في مجال تأسيس الضرائب لكن لهذه الطريقة آثار سلبية على مردودية الإيرادات الجبائية.

2-2- تبعيـــة القابـض البلــدي

صدر المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 18 فيفري1986 والذي يحدد أجهزة وهيئات الإدارة العامة للولاية وصلاحياتها، فالمديرية الفرعية للضرائب على مستوى الولاية والتي تقع تحت سلطة مديرية التنسيق المالي أصبحت بموجب المادة **07** لا تدخل ضمن اختصاص المجلس التنفيذي للولاية.

كما أن القرار الصادر بتاريخ 15 فيفري1987 في مادته الأولى حدد النطاق الإقليمي لقباضات الضرائب المختلفة وتحديد قائمة المصالح المسيرة من قبل تلك القباضات. لكن هذه المصالح لا تعتبر تابعة للبلدية وإنما تابعة لوزارة المالية وهي مقيدة في تنفيذ مهامها بالتعليمات الصادرة عن الهيئة الوصية. بالإضافة إلى أن وظيفة القابض أو المحاسب العمومي مقيدة هي كذلك بالمراسيم وتعيين المكلف بالقبض لا يكون إلا بمرسوم وزاري وتحت وصاية وزير المالية. هذا وخلال سنة 2003 صدر قرار بتبعية القابض البلدي إلى الخزينة العمومية لفترة معينة على أن ينفذ القرار في 01 جانفي 2004.

ونص المرسوم رقم 260-65 المؤرخ في 14أكتوبر1965 في مادته الأولى على تعيين المحاسبين العموميين الممارسين لمهامهم باسم الدولة والجماعات المحلية وكذا المحاسبين العموميين المزاولين مهام المحاسبين للميزانيات الملحقة والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري من طرف وزير المالية. كما حدد القانون إطار صلاحيات القابض البلدي حيث كلفه لوحده بقبض الضرائب دون تدخل أي موظف آخر وكل تدخل غير قانوني يعرض الموظف نفسه إلى الملاحقة القانونية.[1]

1- الأمر رقم 24-67 المؤرخ في 18جانفي1967، المادة: 280.

بالإضافة إلى العوامل السابقة، تلعب سياسة التحريض الضريبي دورا هاما في تخفيض الإيرادات الجبائية العائدة للجماعات المحلية بشكل خاص.

3- التحريض الضريبي

أصبح التحريض أو الحث الضريبي من إحدى الأساليب المتبعة من قبل الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة، ذلك من خلال الامتيازات الضريبية والتسهيلات والإعفاءات التي تحث المؤسسة على الاستثمار. وقد اهتمت الدولة بسياسة التحريض الضريبي من خلال القوانين الصادرة الخاصة بالاستثمار في المناطق الواجب ترقيتها.

يعتبر قانون 93-12 الصادر في 1993 نقطة تحول لسياسة التحريض الضريبي لكنها أثرت على الحصيلة الضريبية العائدة للبلديات خاصة فيما يتعلق بالرسم على النشاط المهني، تشمل تلك السياسة نوعين من الإجراءات وهي:

- الإعفاءات الضريبية؛
- التخفيضات.

3-1- الإعفاءات الضريبية

يتمثل الإعفاء في عدم إخضاع المؤسسة لضريبة معينة لكن هذا الإجراء يكلف الدولة نقصا في الإيرادات الجبائية، وقبل وضع أي إعفاء تكون هناك دراسة معمقة حول جميع المعطيات المتعلقة بطبيعة الضريبة المعفاة ومدة الإعفاء. تلك الإعفاءات تنقسم إلى إعفاءات دائمة وإعفاءات مؤقتة؛ تتمثل الأولى في إعفاء الاستثمار من الضريبة طول مدة حياته وهي تخص أنشطة اقتصادية، اجتماعية وثقافية والهدف منها هو ترقية الاستثمارات ذات الأهمية والمدرجة ضمن السياسة التنموية للدولة، أما الثانية فهي وقتية أي تتراوح بين ثلاث إلى عشر سنوات ولا يصبح هذا الإجراء ساري المفعول بعد انقضاء المدة القانونية.

3-2- التخفيض الضريبي

يمس التخفيض معدلات الضريبة أو الوعاء الضريبي، والغرض منها تخفيف العبء الضريبي ومن ثم التأثير على القرار الاستثماري. من ضمن تلك التخفيضات التي تستوفي كافة الشروط [1]:

- تخفيض بنسبة 40% للرسم على النشاط المهني بشرط أن تتم العمليات بالجملة وتقديم التصريح كاملا ومرفقا بقائمة الزبائن إلى مفتشية الضرائب التابعة إقليميا.
- تخفيض بنسبة 10% من الدخل الخاضع للضريبة على الدخل الإجمالي للتصريح المشترك بين الزوجين.

من خلال سياسة الإعفاءات، تهدف الدولة إلى تطوير الاقتصاد الوطني وبعث الاستثمار خاصة في المناطق النائية والواجب ترقيتها، لكن هذا الإجراء كان لـــه الأثـــر السلبي على إيرادات ميزانية البلدية من خلال منح إعفاءات للأنشطة الخاضعة للـــرســـم على النشاط المهني والدفع الجزافي والرسم العقاري، كل ذلك أنقص من حصيلة الجباية المحلية.

ومنه، فسياسة التحريض الضريبي تؤدي إلى تقليص الحصيلة الضريبية من جهة وترقية الاستثمار وتوسيعه إلى المناطق المحرومة والنائية من جهة أخرى، لكنها لم تكبح الاقتصاد كما ينبغي نظرا لانتشار عامل التحايل والمخالفات القانونية للمستثمرين وتلاعبهم في ملفات الاستثمار.

كما لا يمكن إغفال الدور الذي تلعبه الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمارات(*) في تلك المخالفات لعدم متابعتها وقلة الرقابة المشددة والمستمرة، إذن تدخل عدة عوامل في عجز

1- ناصر مراد، الإصلاح الضريبي في الجزائر وأثره على المؤسسة والتحريض الاستثماري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1996-1997، ص: 183.

(*) A.N.D.I : Agence Nationale De Développement Des Investissements.

ميزانية البلدية من حيث الإيرادات الجبائية وكلها مرتبطة بطرفي التعامل المكلف والإدارة الجبائية تحت سلطة الحكومة المركزية من خلال القوانين الصادرة، في خضم تلك المشاكل قامت الدولة بإجراء إصلاحات عديدة مست النظام الضريبي.

المطلب الثالث: الإصلاحات الضريبية كحل للقضاء على عجز الجباية

لتحقيق الأهداف المنوطة بالضرائب، فإنه يتعين على المشرع القيام بجملة من الإصلاحات الضريبية الشاملة لتحقيق التكامل بين الهيئات الاقتصادية والضريبية، وذلك بتحسين الإدارة الجبائية من حيث التنظيم والإمكانيات البشرية والمادية.

وجاءت الإصلاحات ككابح للاختلالات المتواجدة على مستوى الإدارة الجبائية ومحاولة التقليص من ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين.

1- أهداف الإصلاحات الجبائية [1]

شرعت الجزائر في عملية الإصلاحات الجبائية منذ 1987 من خلال إنشاء اللجنة الوطنية الخاصة بالإصلاح الجبائي التي وضعت جملة من الأهداف وذلك بغرض تبسيط النظام الضريبي وجعله أكثر فعالية في المستقبل.

1-1- تبسيط النظام الضريبي

عملت الإصلاحات على إعادة هيكلة النظام الضريبي بغية توحيده، ويهدف هذا الإجراء إلى:

- إجراء اتفاقيات ثنائية وجماعية فيما يخص توحيد فرض الضريبة والعمل على تشابه النظام الضريبي بين الدول بين الدول.
- إلغاء الضرائب التي تتسم بالتعقيد وضعف مردوديتها.

1- محمد براق، تقييم الإصلاحات الضريبية بالجزائر، المجلة الجزائرية القانونية الاقتصادية والسياسية، 2000، ص ص: 16-19.

- تعويض عدة ضرائب تتميز بالوعاء نفسه بضريبة وحيدة، حيث فيما يتعلق بالضريبة على مداخيل الأشخاص الطبيعيين فإنه تم تأسيس ضريبة وحيدة عوضت كل من الضريبة النوعية والضريبة التكميلية على الدخل، وبالنسبة للأشخاص المعنويين تمثل التبسيط في إحداث ضريبة على أرباح الشركات بموجب قانون المالية 1992.

وتهدف إجراءات تبسيط النظام الضريبي إلى القضاء على التعقيد والوقوف أمام ظاهرتي الغش والتهرب الضريبيين. وللقضاء عليها يتعين على السلطات المعنية تحقيق الاستغلال الأمثل للإمكانيات من خلال عقلنة الضريبة للأشخاص الطبيعيين وتطوير التحصيل والرقابة للكشف عن الغش.

1-2- الأهداف الاقتصادية والاجتماعية

تعد الضريبة وسيلة ضبط للاقتصاد الوطني، لكن هذا الضبط لم يمس إلا النشاطات الخاضعة للضريبة. ومن أجل ضبط الاقتصاد، لابد من العمل المتكامل بين مختلف أدوات الضبط لتحقيق الهدف. في الفترة ما قبل الإصلاحات، كانت السلطة المركزية تستخدم أدوات الضبط الإداري بدلا من الأدوات الاقتصادية. فالضريبة على الدخل تعتبر أداة فعالة في توجيه الأنشطة الاقتصادية. بالإضافة إلى الناحية الاقتصادية، عملت السلطات العمومية من خلال الإصلاحات على تطوير الجانب الاجتماعي والسياسي وذلك بتحقيق مبدأ العدالة أمام الضريبة للمكلفين حسب مداخيلهم وثرواتهم، تخفيف العبء الضريبي على الخاضعين ذوي الدخول الضعيفة وذلك بغية تحقيق العدالة الضريبية.

وفيما يتعلق بمبدأ العدالة فقد اختلف الباحثون في مفهوم العدالة بالضريبة والعدالة أمام الضريبة، فالأولى تعني تحمل كل شخص لتكاليف ضريبية مختلفة عن طريق فرض ضرائب تصاعدية على الدخول المرتفعة والثانية تقتضي أن يكون العبء نفسه على الأشخاص الذين لهم القدرة التكليفية.

2- نتائج الإصلاحات الجبائية

حققت الإصلاحات الجبائية جملة من الإجراءات مست الجانب التشريعي في إحداث ضرائب جديدة وتعديل بعض الضرائب من جهة، وفي الجانب التنظيمي تمثلت الإجراءات في إعادة هيكلة الإدارة الجبائية من جهة أخرى.

2-1- إجراءات تعديل نسب الضرائب

يخص هذا الإجراء الضرائب الموجودة من قبل ويطرأ التعديل إلا على النسب دون المساس بالوعاء الضريبي أو المادة الخاضعة للضريبة[1]، من ضمن تلك الإجراءات ذلك التعديل الذي وقع على الرسم على القيمة المضافة، حيث تم تقليص معدلاتها من ثماني عشر (18) إلى أربعة (04) معدلات قبل 2001 وتمثلت تلك المعدلات في:

- المعدل المخفض الخاص 7%.
- المعدل المخفض **14%**.
- المعدل العادي **21%**.
- المعدل المضاعف **40%**.

وبعدها تم إلغاء المعدل المضاعف في النظام الجديد وتقلصت عدد المعدلات إلى ثلاث (03)، المعدل العادي 17% والمعدل المخفض 7% حسب قانون المالية 2001.

فيما يتعلق بالضرائب العائدة للجماعات المحلية، فإن الإصلاحات مست في هذا النطاق الرسم على النشاط المهني والدفع الجزافي، حيث انتقل الأول من 2.55% إلى 2% والثاني من 6.5% إلى 3%. من جهة ساعدت تلك الإصلاحات على تشجيع الاستثمار وقلصت من حصيلة الجباية المحلية من جهة أخرى.

2-2- إجراءات إحداث ضرائب جديدة

أدت الإصلاحات ذات البعد التشريعي إلى إحداث ضرائب جديدة غيرت من مسرى النظام الجبائي بشكل عام وإحداث وعاء ضريبي جديد أدى إلى كبح النشاط الاقتصادي من جهة ودعم الموارد الجبائية من جهة أخرى، ويعد أهم إجراء في إحداث ضرائب جديدة ذلك الذي صدر في قانون المالية 1991 والمتضمن إنشاء ضريبة على الدخل الإجمالي وضريبة على أرباح الشركات.

---

[1]- بهية عمراني، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص: 139.

وقد نصت المادة 38 من قانون المالية 1991 على تأسيس ضريبة وحيدة وسنوية على الدخل الصافي الإجمالي للمكلف، وهي ضريبة تحل محل عدة ضرائب، كما تشمل جميع المداخيل التي تخص الأشخاص الطبيعيين وهي ضريبة تصاعدية.

وتطورت معدلات تلك الضريبة من 28 معدل إلى 05 معدلات وفق قانون المالية 1999 لكن الشرائح الخاضعة للضريبة التصاعدية قد تغيرت خاصة الفئتين الأخيرتين وزاد حجم الشريحة الخاضعة للضريبة وفق قانون المالية 2002.

كما تم إنشاء الضريبة على أرباح الشركات وفق قانون المالية 1991 وطبقت منذ 1992 على الأشخاص المعنويين، فقد أتت لإلغاء الازدواج المطبق على المؤسسات العمومية والخاصة وهي ضريبة أحادية تفرض سنويا على مجموع المداخيل والأرباح الخاصة بالأشخاص المعنويين، وقد حدد التنظيم معدل الضريبة على أرباح الشركات بنسبة 30% حسب قانون المالية 1999 إذ انخفض من 40% ثم 38% إلى 30% والمعدل المخفض 15% للأرباح المعاد استثمارها.

فالضريبة على أرباح الشركات تتميز بالنسبية كونها تفرض على الربح الذي يكون خاضعا لمعدل واحد قابل للرفع والتخفيض مقارنة بالضريبة على الدخل الإجمالي التي تخضع لسلم تصاعدي.

2-3- إعادة هيكلة الإدارة الجبائية

تمثلت الإجراءات الخاصة بالتنظيم الهيكلي للإدارة الجبائية في إعادة تنظيمها نظرا لتزايد مهام الإدارة الجبائية وضعف الاعتمادات الممنوحة للمصالح الخارجية والذي كان سببا في عدم قدرتها على تلبية الحاجيات الأساسية، دفع هذا الوضع بالسلطات الحكومية إلى العمل على تحديث الإدارة الجبائية من خلال الرفع من مستوى العمالة في مختلف المصالح والإكثار من دور المالية التي تضم مصالح الوعاء والتحصيل.

يوضح الملحق رقم10 كيفية توزيع الموظفين في المصالح المركزية والخارجية التابعة للمديرية العامة للضرائب من حيث الجنس والمستوى، هذا التوزيع يدخل ضمن

الإصلاح الهيكلي للإدارة الجبائية من خلال تصريح مدير إدارة الوسائل السيد محمد الأمين كراش لرسالة المديرية العامة للضرائب خلال شهر جوان 2002. كما يلاحظ أن المستوى قد تطور وأصبحت الإطارات الجامعية مدمجة في سلك الجباية والعنصر النسوي أصبح له مكانة في المجال الجبائي.

بالإضافة إلى العنصر البشري، فإن الإصلاحات الجبائية عملت على تزويد الإدارة الجبائية بالمعلوماتية، وهذا لتسهيل انتقال المعلومة الجبائية بين مختلف المصالح. وبموجبه، يتم التقليص من حدة الخطأ في عمل أعوان الرقابة بشكل خاص، فالإعلام الآلي يعتبر أنجع وسيلة للرفع من فعالية أداء المصالح الضريبية.

3- نقائص الإصلاحات الضريبية

عملت السلطات العمومية جاهدة على تحسين مردودية الإدارة الجبائية من خلال جملة من الإجراءات الفاعلة، لكن هذا حال دون ترسيخ مفهوم الضريبة في أذهان المكلفين وإقناعهم بضرورة الإسهام في تمويل ميزانية الدولة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية نظرا للنقائص التي تمس المصالح الضريبية كالمديرية الولائية والجهوية ومصالح الوعاء والتحصيل كما هو مبين أدناه.

3-1- المديريات الجهوية للضرائب

أحدث النظام الجزائري المديريات الجهوية للضرائب على مستوى تسع (09) ولايات(*) موزعة على أرجاء الوطن، كان الهدف منها هو العمل على التنسيق بين المديريات الولائية والمديرية العامة للضرائب.

كما اهتمت المديريات الجهوية بتكوين أعوان الضرائب وتحسين مستواهم لكن عدم استقلاليتها المالية حال دون أدائها للنفقات وهذا أثر سلبا على سيرها وقلل من مجهوداتها في تنفيذ برامج التكوين وبالمقابل نقص الوسائل المادية. [1]

(*) تتوزع المديريات الجهوية على الولايات: الجزائر، البليدة، الشلف، وهران، بشار، سطيف، قسنطينة، عنابة، ورقلة.

1- محمد براق، مرجع سابق، 2000، ص: 24.

3-2- المديريات الولائية للضرائب

شملت جملة النقائص بالنسبة لهذه الهيئة مجال المراقبة، التحصيل والمنازعات إذ يساهم عدم تدخل مصالح المديرية الولائية في رقابة الهياكل القاعدية في وجود الانحرافات والتعفنات على مستوى المصالح المعنية، لأن عدم المتابعة يجعل الأعوان عرضة للرشاوى والإغراءات من المكلفين أمام الوضع المزري للظروف الاجتماعية لهؤلاء الأعوان.

أسفرت بعض الإحصائيات الخاصة بالفترة 1991-2001 عن بعض المخالفات على مستوى المديريات الجهوية قامت بها مديرية إدارة الوسائل بالمديرية العامة للضرائب والجدول المبين في الملحق رقم11 يوضح عدد المخالفات للفترة 1991-2001، إضافة إلى المدرج التكراري الذي يمثل تطور تلك المخالفات على مدى الفترة 1991-2001.

يلاحظ من الجدول أن عدد المخالفات المسجلة على مستوى كل مديرية جهوية ارتفع في سنتي 2000-2001 وهناك تباين في هذه المخالفات من ولاية إلى أخرى نظرا لطبيعة الولاية وموقعها بالإضافة إلى توزيع الأنشطة الخاضعة للضرائب غير العادل، إذ في المدن الشمالية يكون هناك تمركز للاستثمارات بينما في الجنوب الشرقي تقل فيه الحصيلة الضريبية نظرا لسياسة الامتيازات المتبعة وبالتالي كل هذه الظروف تؤثر بالسلب أو بالإيجاب على مخالفات أعوان الإدارة الجبائية.

وفي سنة 2001، لوحظ 59 حالة من بين 208 تتمثل في الاختلاسات والغش أي قرابة 28.36% وأخطاء مهنية جسيمة من قبل الأعوان بنسبة 71.63%، فالأخطاء أكثر بكثير من الاختلاسات وهذا لعدم التأهيل ونقص الكفاءة. ويتضح من الشكل أن المخالفات شهدت انخفاض خلال 1999 وسرعان ما ارتفع عددها سنة 2000 ربما السبب في ذلك هو تأخر الرقابة من قبل المديريات الولائية وزيادة حجم النشاطات الاقتصادية بالإضافة إلى ارتفاع حجم العمالة في المصالح الضريبية، لكن هذا الارتفاع بنسبة ضئيلة مقارنة بالفترة 1991-1998 حيث اتخذت المديرية العامة للضرائب إجراءات تخص التكوين المستمر لأعوان الإدارة الجبائية المتخصصين بالإضافة إلى نقص الرقابة.

كما تعتبر المطبوعات وسوء تسييرها من أهم النقائص، حيث تحتكر المديرية العامة للضرائب كافة المطبوعات الخاصة بالنظام الضريبي ولا توزعها على المصالح الخارجية. وقد أكدت بعض الإحصائيات على مستوى المديريات الولائية للضرائب أن قباضات التحصيل لم تستعمل أسلوب التحصيل بالإكراه الذي نصت عليه التعليمة الوزارية الصادرة بتاريخ 09 أوت 1996 والاكتفاء بالأسلوب الودي الذي تطغى عليه البيروقراطية والمحسوبية مما أثر سلبا على الحصيلة الجبائية.

3-3- مفتشيات الضرائب

نص التنظيم الجديد على تقسيم المفتشيات إلى أربع مصالح إلا أن هذا التقسيم لم يتم العمل به، بالإضافة إلى قدم مقرات المفتشيات وانعدام ظروف التكييف والإضاءة مثل مفتشيات الضرائب على مستوى ولاية عنابة فهي متواجدة في عمارات يعود بناؤها للعهد الاستعماري وتفتقد لأدنى شروط العمل بها، حيث تواجد الرطوبة الزائدة عن حدها جعلت المردودية الفردية للأعوان تتضاءل. وتتمثل جملة النقائص في عدم مراقبة التصريحات المقدمة من طرف المكلفين وخاصة فيما يتعلق بالمكلفين الذين يوظفون أجراء حيث لا يصرحون بالعدد الحقيقي للعاملين إلى جانب عدم التصريح بالعدد الفعلي للزبائن، ونقص الرقابة في هذا الشأن قد ينقص من فعالية المفتشية في تحسين سير المنظومة الجبائية.

3-4- قباضات الضرائب للتحصيل

عمل التنظيم الجديد على تقسيم القباضات المختلفة إلى قباضات للتحصيل وقباضات ما بين البلديات المكلفة بمراقبة تسيير البلديات، إلا أن هذا التقسيم لم يمنع وجود بعض النقائص المتعلقة بعمليات الصندوق والمحاسبة وتلك الخاصة بالتسيير المالي للبلديات، إذ يلاحظ غياب الرقابة الدائمة لعمليات الصندوق من قبل القابض.

كما أن متابعة سجلات القباضات غير دقيقة وعدم تطابق الأرقام المدونة لدى المفتشيات، القباضات والبلديات، بالإضافة إلى انعدام المتابعة الميدانية للمكلفين واقتصارها إلا على صغار التجار وتطبيق أسلوب التحصيل بالإكراه على تلك الفئة دون غيرها.

يلاحظ في هذا الشأن، أن نظام المعلومات ضعيف وغير فعال بين قباضات التحصيل والتسيير نظرا لنقص الاتصال وعدم تكامل المهام، ويرجع ذلك إلى اتكال كل مصلحة على الأخرى في عملية المتابعة ومراجعة الحسابات الخاصة بالإيرادات والنفقات.

يتضح مما سبق، أن المشرع قام بمجهودات في مجال الإصلاح لوضع حد لضعف الإيرادات الجبائية، لكن لم تكن كابحة بشكل جيد لهذه الظاهرة نظرا لجملة من العيوب وأهم تلك العيوب هو موقف المشرع القاضي بعدم تحويل الصلاحيات الجبائية للجماعات المحلية وعدم تأسيس نظام ضريبي خاص بها.

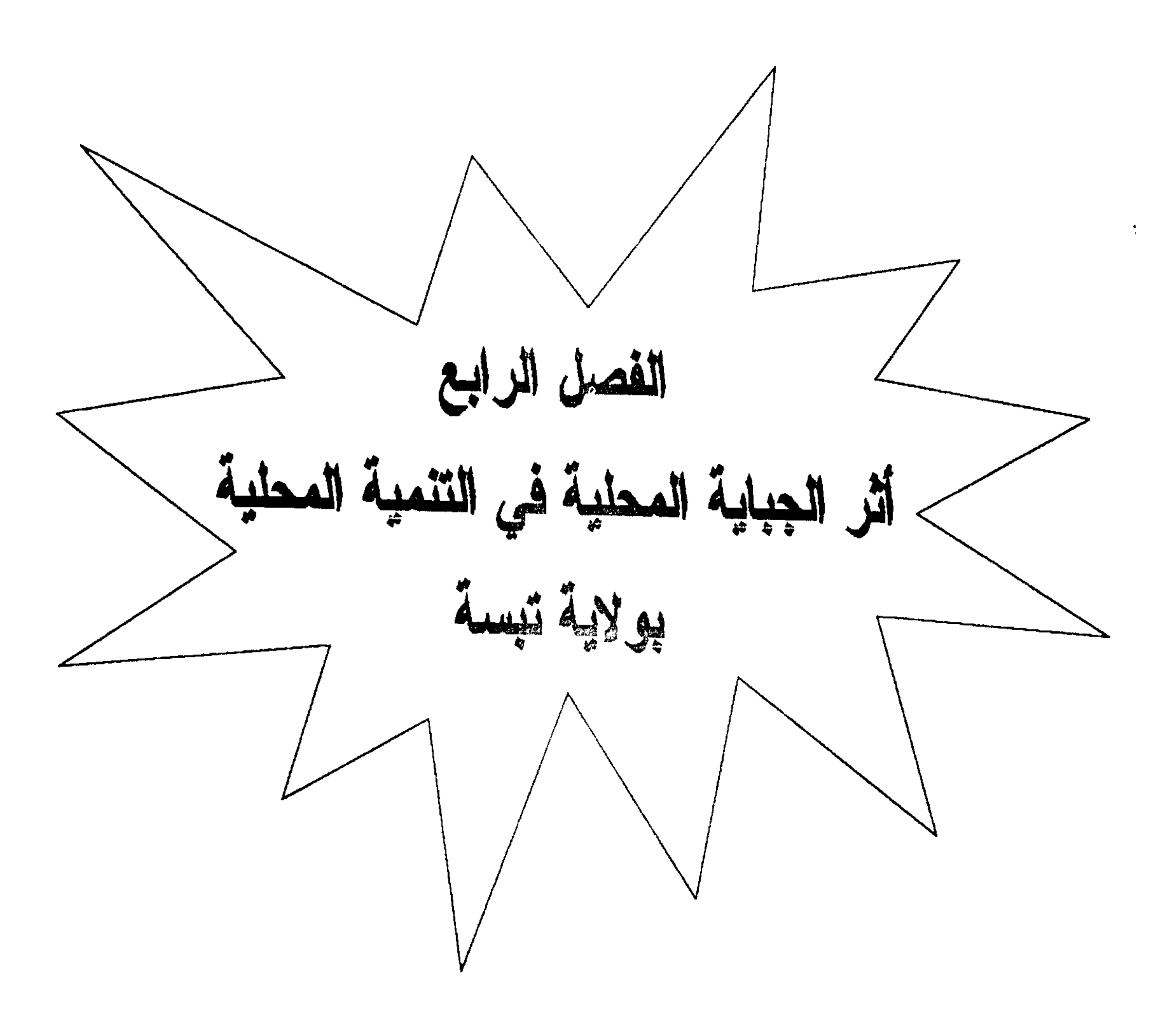
ومنه، فمشكل العجز في الإيرادات الجبائية يكمن في النظام ككل أي محاولة إعطاء الفرصة للجماعات المحلية في إعداد الميزانية خاصة في اتخاذ القرارات المتعلقة بإيراداتها ونفقاتها.

خاتمـــة الفصـــل الثـــالـــث

أتت الإصلاحات الجبائية كوسيلة لتخفيف ظاهرة ضعف الإيرادات الجبائية بصفة عامة والجباية المحلية بصفة خاصة، واتسمت بالتدرج إذ لم تأتي دفعة واحدة وكان لها الأثر الفعلي على مستوى التحصيل أو المعدلات الضريبية لكن بالمقابل أثرت سلبا على الإيرادات الجبائية العائدة للبلديات وخفضت منها.

بالرغم من تعدد الضرائب العائدة للبلديات إلا أنها غير كافية لسد حاجيات البلدية وأمام ضعف تلك الإيرادات فكر المشرع في وضع وسائل للتخفيف من هذه الظاهرة، تمثلت في الإعانات والقروض والصناديق المشتركة للجماعات المحلية وباتت تلك الإجراءات ملازمة للعجز المالي في ميزانية البلدية وتعمل على سد الثغرات في الموارد المالية الذاتية. لكن تقييد سلطة البلديات أثر سلبا على مردوديتها وأدى إلى الضعف المالي في ميزانيتها، لهذا أصبح إطلاق يد السلطة المحلية في المبادرة باتخاذ القرارات التمويلية أمرا هاما.

ومنه، فالجباية المحلية وسبل تطويرها ودعم تحصيلاتها يعد أمرا حتميا في تطوير التنمية المحلية خاصة وأن مشاريع التنمية المحلية تحتاج إلى موارد مالية هائلة بما أن الجباية تمثل 90% من إيرادات البلدية، لهذا وجب على السلطات المحلية الاهتمام بالمنشآت القاعدية ولتوضيح برامج التنمية المحلية، تطورها وكيفية التمويل بالإضافة إلى دور الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية، لابد من إسقاط الدراسة على مثال تطبيقي يمثل بلديات تبسة.


الفصل الرابع
أثر الجباية المحلية في التنمية المحلية
بولاية تبسة

الفصـــل الرابـــع
أثر الجباية المحلية في التنمية المحلية بولاية تبســـة

سعت الجزائر منذ الاستقلال جاهدة في إقامة التوازن الجهوي بين كافة أنحاء الوطن تفاديا للمشاكل التي تعايشها من ناحية اكتضاض السكان بالمدن الساحلية والنزوح الريفي إلى غيرها من المشاكل المعاشة على المستوى الوطني. ونظرا لتعدد مهام السلطة المركزية وتوسع النشاط الاقتصادي في الدولة عملت على ترسيخ اللامركزية في التنظيم الإداري وأوكلت مهام التنمية المحلية للسلطات المحلية.

وبدأت التنمية المحلية تأخذ مكانة في السياسة العامة للدولة منذ صدور المخطط الخماسي الثاني1985-1989. وقد أنجز قرابة 30% من البرامج المنصوص عليها في المخطط الخماسي الأول1980-1984 في إطار مخططات التنمية البلدية والولائية. ولتدعيم التخطيط المحلي، كان على الجماعات المحلية العمل على الإصلاح المالي لهيئاتها وتنمية النشاطات الاقتصادية ذات الكفاءة العالية مع توسيع شبكة الهياكل الأساسية، كما أعطيت أولوية في التنمية ضمن المخطط الخماسي الثاني إلى المناطق الأكثر تضررا(مناطق الجنوب والهضاب العليا). ولضمان متابعة أعمال التنمية المتواصلة، تقرر اعتماد مخططات سنوية ذات أهمية في إجراء تقييمات دورية لتصحيح المخالفات وتدارك الأخطاء الواردة.

وفيما يلي دراسة تطبيقية على مستوى ولاية تبسة بالنسبة لبرامج التنمية المتعلقة بالبرامج المركزية واللامركزية ومخططات التنمية البلدية بالإضافة إلى تطور الجباية المحلية ومدى أثرها على مسار التنمية المحلية بالمنطقة من خلال المباحث الموالية:

- **المبحث الأول:** بطاقة تعريف لولاية تبسة؛
- **المبحث الثاني:** تطور برامج التنمية المحلية في ولاية تبسة؛
- **المبحث الثالث:** تقييم دور الجباية المحلية في التنمية المحلية.

المبحث الأول: بطاقـــة تعريـــف لولايـــة تبســـة

تعبر الدراسة النظرية على القواعد الأساسية للتحليل الاقتصادي والمالي للنشاط الاقتصادي المحلي وكيفية تمويله، وتعتبر تبسة ممثلة الولايات الأخرى وخاصة شبيهتها في الموقع الجغرافي وطبيعة النشاط الاقتصادي على مستوى القطر الوطني بالإضافة لمشاكل التمويل.

فهي تعد ولاية شبه صحراوية منذ صدور المرسوم رقم 01-350 المؤرخ في 10نوفمبر2001 باستفادة بعض البلديات من الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب. لذلك لا تخلو الدراسة التطبيقية من الموقع الجغرافي والطابع المالي لبلديات ولاية تبسة مع الإشارة إلى مشكل عدم التوازن في توزيع الاستثمارات على المستوى الوطني لما له من أثر في تأخير عملية التنمية المحلية.

المطلب الأول: الموقع الجغرافي والتطور السكاني لولاية تبسة

تقع ولاية تبسة في شرق البلاد وهي الولاية رقم **12** من بين 48 ولاية حسب التقسيم الإداري، كما أنها ولاية حدودية وتمتاز بآثار رومانية تكسيها الطابع السياحي لكن هذا الجانب قد أهمل تماما في السياسة التنموية للولاية، وفيمايلي يتم التطرق إلى الموقع الجغرافي وتطور السكان بولاية تبسة.

1- الموقع الجغرافي والتنظيم الإداري

ترتبط ولاية تبسة بالمناطق السهبية الشاسعة وسط الهضاب العليا وتمتد على مساحة 13.878 كلم^2 ، حيث تتشكل من 12 دائرة و28 بلدية والجدول المبين في الملحق رقم12 يبين تسميات البلديات والدوائر للولاية ومساحتها.

تحد ولاية تبسة من الشمال ولاية سوق اهراس، جنوبا ولاية الوادي، غربا وجنوب غرب ولايتي أم البواقي وخنشلة.

يلاحظ من الجدول المبين في الملحق رقم12 أن التقسيم الإداري للبلديات والدوائر لم يراع أولوية النشاط الاقتصادي في المنطقة ولا حتى الكثافة السكانية، إذ يلاحظ أن مساحة البلدية لا تتناسب مع الكثافة السكانية ولا حتى الطابع الاقتصادي للمنطقة.

فعلى سبيل المثال دائرة مرسط، أدمجت فيها بلدية بئر الذهب غير أن هذا التقسيم غير منطقي لأن بلدية بئر الذهب مع مقارنتها ببلدية بولحاف الدير في الموقع فإن بولحاف الدير أقرب لبلدية مرسط من بئر الذهب إذ تبعد عنها بحوالي **20 كلم^2 فقط.**

2- التوزيع السكاني حسب المناطق

حسب الإحصائيات المقدمة من طرف مكتب **التخطيط والتهيئة العمرانية لولاية تبسة.**فإن عدد السكان قد بلغ نهاية 2002، 609.146 ساكن بكثافة سكانية تقدر بنسبة 44 ساكن للكلم^2، يتوزعون عبر إقليم الولاية تبعا لعوامل اقتصادية واجتماعية ومناخية حسب ثلاث مناطق وهي:

2-1- المنطقــة الشمــاليــة

وهي منطقة ذات كثافة سكانية عالية وتضم **12 بلدية يقطنها 62%** من العدد الإجمالي للسكان ويتوزعون على مساحة تشكل **19.6%** من المساحة الكلية، أي بكثافة تقدر بنسبة 101 ساكن للكلم^2.

2-2- المنطقــة الوسطــيــة

تمتاز بكثافة سكانية متوسطة متواجدة وسط إقليم الولاية، وتشمل **18 بلدية يقطنها** حوالي 36% من العدد الإجمالي للسكان يتوزعون على مساحة 62% من المناطق الكلية، أي بكثافة سكانية قدرها 21 ساكن للكلم^2.

2-3- المنطقــة الجنــوبيــة

وهي منطقة ذات كثافة سكانية ضعيفة جدا متواجدة جنوب الولاية وتضم بلديتي نقرين وفركان، يقطنها حوالي 2% من مجموع السكان يتوزعون على مساحة تقدر بنسبة 18.06% من المساحة الكلية أي ثلاثة سكان للكلم^2.

فيما يتعلق بالتركيبة السكانية حسب الجنس، فهي على العموم متوازنة. أما من ناحية الفئة العمرية، فإن عنصر الشباب يمثل 56% من مجموع السكان كما أن معدل النمو الديمغرافي بنسبة 2.5% وقد عرف تراجعا حيث كان معدل النمو الديمغرافي قبل سنة 2002 يقدر بنسبة 3.81%.

والملحق رقم13 يبين التوزيع السكاني لولاية تبسة حسب البلديات والكثافة السكانية للكلم² الواحد لسنتي 2001-2002 والملاحظ أن معدل النمو السكاني تقريبا 2.04% كما يلاحظ كذلك تمركز السكان بكثافة في ثلاث بلديات أساسية وهي:

- تبسة بكثافة سكانية 949 **ساكن للكلم²**.
- الونزة بكثافة سكانية 400 **ساكن للكلم²**.
- الشريعة بكثافة سكانية 262 **ساكن للكلم²**.

بالإضافة إلى بلدية الحمامات بكثافة سكانية تقدر بنسبة 195 **ساكن للكلم²**، أما الكثافة السكانية الضعيفة فقد لوحظت في بلديات:

- نقرين بكثافة سكانية **أربع سكان للكلم²**.
- سطح قنطيس بكثافة سكانية ثلاث سكان للكلم².

ويعود سبب تمركز السكان في البلديات السالفة الذكر إلى الموقع الاستراتيجي، كونها بلديات تتوفر على مناصب عمل إلى جانب توسع النشاط الاقتصادي، حيث تعتبر بلدية تبسة مقر الولاية وبالتالي فهي منطقة صناعية وتتوفر على نشاطات اقتصادية هائلة خاصة وأنها استفادت خلال 2001 من اعتمادات من الصندوق الوطني لضبط التنمية المحلية وهي تمثل تقريبا 11% من مجموع العقود.

أما بلدية الشريعة، فهي تمتاز بموقع استراتيجي واقتصاد موسع بشكل يجعل نزوح السكان نحوها مستمر وكونها منطقة حدودية، كل هذا ساهم في تحسين ظروف المعيشة، كذلك بلدية الحمامات تعتبر قطب للاستثمار. بالنسبة لمنطقتي نقرين وفركان هما بلديتان نائيتان وينعدم فيهما النشاط الاقتصادي الذي يوفر اليد العاملة، مما ساهم في هجرة السكان إلى المدن الأكثر وفرة لمناصب الشغل وأقل قساوة في المناخ.

بطبيعة الحال فإن التوزيع السكاني يتبع الظروف المناخية المعتدلة والنشاط الاقتصادي الموسع الذي يوفر المستوى المعيشي المطلوب، فالولاية شهدت تطورا من جميع النواحي سواء من حيث الاستفادة ببرامج الإنعاش الاقتصادي أو الاستفادة من التصنيف ضمن المنطقة الجنوبية وتجلى ذلك بالاستفادة من صندوق الجنوب.

وكانت ولاية تبسة تعاني من تدهور الأوضاع الاقتصادية قبل الفترة 1999-2003 نظرا للظروف المناخية التي مرت بها، كالجفاف الذي أدى إلى نقص المردود الفلاحي كونها منطقة فلاحية. لكن الامتيازات التي استفادت منها الولاية في الفترة الأخيرة، جعلت بلديات تبسة تنتعش نوعا ما من الناحية الاقتصادية في الفترة 1999-2003 نظرا لفتح مجال الاستثمار أمام الخواص خاصة في مجال الفلاحة، حيث شهد تطورا ملحوظا نظرا للظروف المناخية التي جعلت من المحاصيل الزراعية تحقق أرباحا طائلة، ومنه يتوقع أن تكون الحصيلة الضريبية بعد 31 ديسمبر2003 أكبر مما كانت عليه سنة 2002.

إذا، بتحسن الظروف المناخية تتحسن معها الإيرادات الفلاحية وبالتالي تحسن المردود الجبائي وتحسن المستوى المالي العام لميزانية البلدية وفيما يلي يتم التطرق لمالية ولاية تبسة وبلدياتها من خلال الأنشطة المحلية بالإضافة إلى مشاكل العجز في الولاية.

المطلب الثاني: التمويـل والنشـاط المحلـي للولايـة

تعتمد ولاية تبسة كمثيلاتها من الولايات على مواردها الذاتية والمتمثلة في الجباية المحلية، لكن هذا المورد لم يحض بمكانة هائلة نظرا لعدم تغطيته لكافة النفقات ولهذا تضطر إلى الاستعانة بموارد خارجية متمثلة في الإعانات.

1- التنشيط المحلي على مستوى الولاية

يلاحظ من الملحق رقم14 والذي يبين تطور ميزانية الولاية على مدى 16 سنة بشكل مقارن وتبين هذه الميزانية قسم التسيير بصنفيه الإيرادات والنفقات.

من الملاحظ في الملحق رقم14 أن الفترة 1987-2002 تميزت بارتفاع إيرادات التسيير لكن بمعدل بطيء خاصة خلال الفترة 1998-2002، وهذا راجع إلى ضعف الحصيلة الضريبية وعدم تجانسها حيث لم تتميز بالاستقرار من سنة على أخرى.

بالنسبة لنواتج الأملاك، فإنها ظلت في استقرار لفترة ثلاث(3) سنوات كاملة مما أثرت على الإيرادات ككل وجعلتها غير ديناميكية. وفي الفترة 1995-1999 خصصت الولاية مبلغ 293.233.000 دج للمساهمة في التنمية المحلية أي بنسبة 82% من المبلغ الكلي 359.000.000 دج والباقي مخصص لبرامج تهدف إلى ضمان السير العادي لمصالح الولاية. أما في سنة 2000 فقد تم تسجيل 18 عملية منجزة بغلاف مالي قدره 40.890.000 دج والباقي أربع عمليات تم إنجازها في إطار الميزانية التكميلية، بينما تم تجميد عملية إيصال الغاز الطبيعي لدائرة أم علي لعدم برمجتها على المستوى المركزي.

خلال سنة 2001 وفي إطار تحسين أداء الإدارة وتسهيل مهامها، رصدت الولاية ضمن الميزانية الإضافية مبلغ 24.540.000 دج لتسديد ديون قسم التسيير لميزانية الولاية وقد ساهمت الولاية في إيصال الغاز الطبيعي لبلدية الشريعة بمبلغ 94.000.000 دج. وللحفاظ على صحة المواطنين، تم تخصيص مبلغ 2.000.000 دج لشراء المواد المخصصة لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، استفادت منها البلديات العاجزة ماليا.

وللحفاظ على استتباب الأمن بالولاية، تم تخصيص مبلغ 4.000.000 دج لتهيئة مقرات الحرس البلدي ومبلغ 1.500.000 دج لبلدية الحويجبات نظرا لانعدام مقر للأمن.

وفي سنة 2002، تم رصد مبلغ 38.508.158 دج على عاتق ميزانية الولاية بقسم التسيير ومبلغ 15.692.205 دج بقسم التجهيز. تلك المبالغ مكنت السلطات الولائية من تخليص الديون المتراكمة منذ 1976 إلى غاية2001، والملحق رقم15 يمثل تخليص الديون المتراكمة لقسمي التجهيز والتسيير لميزانية الولاية للفترة 1976-2001.

تجدر الإشارة إلى أن تسوية مجمل الديون بقسمي الميزانية بلغت 54.200.363 دج تم تخليص قرابة 99.16 % منها أي مبلغ 53.745.787 دج. كما يلاحظ خلال الفترة الممتدة ما بين 1995و2002 أن الولاية عملت جاهدة على تحسين المستوى المالي بصفة عامة، إذ اهتمت سنتي 2001-2002 بتخليص الديون، وهذا راجع للفائض في الموارد المالية الذي كان نتيجة تطور النشاط الاقتصادي بالولاية والاستفادة ببرامج الإنعاش الاقتصادي.

كما تميزت الفترة السابقة لسنة 2000 بإنجاز الهياكل الأساسية والإنارة والمنشآت الاجتماعية بالإضافة إلى تأخر في إنجاز تلك المشاريع، ويعود ذلك التأخير إلى الكوارث الطبيعية كالفيضانات التي تجتاح الولاية بالإضافة إلى الرياح الرملية التي تؤثر على الفلاحة وهي المصدر الأساسي للتمويل في الولاية.

2- التنشيط المحلي على مستـــوى البلديـــات

يمثل الملحق رقم16 تطور المالية المحلية لولاية تبسة خلال الفترة الممتدة ما بين 1987و2002 من خلال إيرادات ونفقات قسم التسيير لميزانيات البلديات التابعة لها. ويتضح من الجدول المبين في الملحق المشار إليه أعلاه أن إيرادات قسم التسيير لم تكن تغطي نفقات التسيير خلال الفترة 1987-2002 فقد لوحظ عجز في الإيرادات خلال السنوات95-98 و2002. والشكل المبين في الملحق رقم15 يبين تطور الإيرادات والنفقات خلال الفترة1987-2002.

فالبلديات تشكل الوحدات الأساسية والقاعدة التي ترتكز عليه معالم التنمية المحلية، ولهذا اهتمت الولاية بتنمية البلديات من خلال تقديم الإعانات المالية من أجل إنجاز المشاريع المتأخرة. ويوضح هذا الشكل الفارق بين الإيرادات والنفقات لقسم التسيير للميزانيات المحلية لولاية تبسة، حيث يعود العجز في الإيرادات إلى الانخفاض في الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة خلال 2002 وذلك بسبب تغيير المعدلات الضريبية بالإضافة إلى نتائج الإصلاحات التي تمثلت في حل العديد من المؤسسات المحلية مما أدى إلى فقدان مقدار من الدفع الجزافي نتيجة تسريح العمال.

وقد ساهمت الولاية في تقديم إعانات للبلديات خلال الفترة1995-1999 تقدر بمبلغ 120.420.000 دج حسب القطاعات، والجدول الأول في الملحق رقم17 يوضح توزيع المبلغ على كل قطاع للفترة 1995-1999. ويتضح أن القطاعات التي استفادت بالتمويل من أجل التنمية المحلية على مستوى الولاية للفترة الخماسية تمثلت في المنشآت القاعدية بالدرجة الأولى ويليها قطاع الصحة والمنشآت الإدارية، وكان الغلاف المالي المخصص لها قد قدر بمبلغ 279.233.000 دج ، أما الجدول الثاني فيمثل نسبة كل قطاع من الغلاف المالي المخصص.

ويلاحظ من خلال الجدول الثاني أن القطاع الأكثر استفادة من برنامج التنمية المحلية هو الغاز الطبيعي بنسبة 31% وأقل نسبة كانت لقطاع الصحة والحماية الاجتماعية بنسبة 0.28%، ويبدو أن الولاية قد اهتمت للفترة الخماسية بالمرافق العامة.

أما الصحة، فلم تحض بالاهتمام بالرغم من أنها تلعب دورا هاما في الحفاظ على سلامة المواطنين، إلى جانب أنها عملت على تحقيق التنمية المحلية خطوة بخطوة وكل سنة تخصص غلافا ماليا لتنمية قطاع معين.

3- عجـز البلديـات وتطهيـر الديـون

فيما يتعلق بالعجز المالي الذي تعاني منه البلديات على مستوى ولاية تبسة، فهو مستمر ويتكرر سنويا كما يطغى على غالبية البلديات وأسبابه متعددة ومنها ما يتعلق بعجز في الجباية. والجدول المبين في الملحق رقم18 يوضح تطور العجز على مدى ثلاث(03) سنوات للبلديات والمبالغ المرصودة لتسوية الديون بالإضافة إلى الباقي من العجز والذي يغطى من خلال إعانات الدولة سواء عن طريق الصندوق المشترك للجماعات المحلية أو إعانات مباشرة.

يلاحظ من خلال الجدول أن مقدار العجز في البلديات المعلن عن عجزها في الولاية كان متفاوتا خلال الثلاث سنوات الأخيرة وحتى تغطية هذا العجز من قبل السلطات الولائية لم يكن بشكل تام، إذ في سنة 2000 تمت تغطية كامل العجز لكن في سنتي 2001-2002 لم يتم تغطية إلا 75%و93% على التوالي، والباقي من العجز تم تغطيته بموارد أخرى متمثلة في المنح التي استفادت بها البلديات خلال نفس الفترة.

في إطار تطهير الديون لسنتي 2001-2002 تم توزيع برنامج التطهير كما هو مبين في الملحق رقم19 والذي يوضح مآل مبالغ التطهير بالإضافة للمنح المستفاد منها لتغطية العجز المتبقي للبلديات وتحسين الوضع المالي لها.

يلاحظ من خلال الجدول أن إجمالي المنح المستفاد منها قد ارتفع في سنة 2002 عن السنة السابقة، وهذا نظرا للأخذ بعين الاعتبار عجز البلديات إذ يلاحظ أن إحصاء البلديات العاجزة قد أسفر في سنة 2002 عن 19 بلدية فقط مقارنة بسنة 2001 التي كان بها 24 بلدية عاجزة.

ويعود التراجع في العدد إلى استفادة كل من **بلدية: الحويجبات، عين الزرقاء، المزرعة والشريعة** بمنح خلال 2002. وقد استفادت بلدية الحويجبات من منحة ناقص القيمة الجبائية لسنة 1997، والبلديات الأخرى استفادت من منحة معادلة التوزيع بالتساوي. فمعادلة التوزيع هي وثيقة معنونة بالعنوان التالي: "**معادلة التوزيع أس2**" يحدد فيها نسبة المصاريف الحقيقية للمستخدمين إلى النفقات الحقيقية للتسيير لإعطاء نسبة مصاريف المستخدمين من أجل تغطية نفقات المستخدمين، وترسل هذه الوثيقة من قبل المديرية الولائية للضرائب إلى قباضات الضرائب للتحصيل ثم إلى البلدية المعنية بالمنحة. وكمثال على ذلك، تم الأخذ بمعادلة التوزيع لبلدية بوخضراء لسنة2001 والملحق رقم20 المرفق يبين عملية الحساب.

المطلب الثالث: أسبـــاب العجـــز ومشاكـــل التمـــويـــل

تتعدد أسباب العجز في بلديات تبسة وباقي بلديات الوطن منها ما هو متعلق بسوء التسيير ومنها ما يمس النظام ككل على المستوى الوطني، كما يمكن تقسيم الأسباب إلى أسباب على المستوى المحلي وأخرى على المستوى الوطني.

1- أسباب العجز ومشاكل التمويل على المستوى المحلي

يمكن ذكر جملة أسباب العجز كما يلي:

- سوء التسيير من قبل الآمر بالصرف خاصة فيما يتعلق بالميزانية، حيث يقوم بإرسال الوثيقة إلى المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليها دون مراجعة الميزانية واستشارة أهل الاختصاص في ذلك.

- يعتبر عنصر العمالة هاما جدا في الهيكل التنظيمي للبلدية، إذ توفر العنصر البشري يسهل عمل الإدارة لكن العدد الزائد للموظفين من شأنه أن يؤثر على ميزانية البلدية خاصة إذا كان حجم البلدية لا يحتاج إلى عمالة كبيرة.

وعلى سبيل المثال في بلديتي بوخضراء ومرسط يلاحظ الفرق فيما يخص عدد الموظفين بهما، والجدول المرفق في الملحق رقم19 يبين توزيع عدد العمال.

فالتنظيم الإداري، حدد الإطار الذي تعمل فيه كل بلدية أو دائرة والمثال المبين في الجدول يظهر دائرة مرسط والتي تضم بلديتي بئرالذهب ومرسط بينما بوخضراء هي بلدية تتبع دائرة العوينات.

كما يلاحظ من الجدول أن البلدية التي تكاد تنعدم فيها الموارد المالية الذاتية خاصة بدخول الهند في شراكة مع الجزائر فيما يخص المنجم والتي يعمل بها 42 عاملا دائما بنسبة 85.71% وهي بلدية بوخضراء. أما بلدية مرسط بها 44 عامل دائم بنسبة 73.33% من إجمالي العمال. رغم أن بلدية بوخضراء أقل من بلدية مرسط، لكن نسبة العمالة بها مرتفعة، يعود السبب في ذلك إلى سوء تسيير هيكل التنظيم الإداري وعدم الترشيد في الإنفاق لأن حساب 61 من شأنه أن يثقل كاهل الميزانية كلما تضخمت مبالغه.

- لعب التقسيم الإداري دورا في تزويد فجوة العجز وزيادة عدد البلديات العاجزة على مستوى الولاية، حيث تم إدراج بلديات ودوائر في التقسيم الجديد لا تتوفر على الشروط كاملة، من بين تلك البلديات بلدية بولحاف الدير التي يقطنها حوالي 4.629 ساكن لا تتوفر على أدنى نشاط اقتصادي مهم، حيث كان الغرض من ذلك هو تقريب الإدارة من المواطن.

- أوكل التنظيم مهمة الإنفاق على قطاع التربية والتعليم إلى البلدية وهذا ما زاد من أعباء النفقات نظرا لسوء التسيير. فالمسؤولون في البلديات أجمعوا على أن انعدام الضمير المهني لمديري المدارس الابتدائية قد كلف ميزانية البلدية الكثير من الخسائر.

فبلدية مرسط تسدد سنويا ما يقارب 3.000.000 دج لشركة سونلغاز نتيجة الإنارة الليلية لكافة المدارس والتي تمثل 16 مدرسة ابتدائية. وعلى مستوى كل البلديات، رصدت ولاية تبسة مبالغ كبرى لفائدة إصلاح قطاع التربية من أجل التخفيف على البلديات وقد خصصت لذلك للفترة الخماسية ما بين 1995 و1999 مبلغ 54.565.000 دج[1] تم توزيعه على الخمس سنوات بالتوالي.

والشكل البياني المبين في الملحق رقم21 يمثل زيادة المبالغ المخصصة لقطاع التربية إلى غاية 1996، ثم تنخفض في 1997 نظرا لتحسن وضعية المنظومة التربوية وسرعان ما يعود إلى الزيادة بمعدل متزايد، حيث بلغت نسبة الإصلاحات الكبرى 35.73% سنة 1999.

هذا وقد صرح الكاتب العام لإحدى البلديتين أنه قد تم طرح إشكالية عجز بلديات تبسة في ملتقى ولايات الشرق مع وزير المالية خلال سنة 2002 بولاية عنابة، وتم طرح إشكالية المداخيل التي يدرها مصنع الدواجن والتي تصب في المديرية العامة لولاية سوق اهراس بدلا من أن تستفيد منه ولاية تبسة، تلقوا في هذا الشأن وعودا من الوزير بتسوية الوضعية ومحاولة تغيير مسار الإيرادات وتعبئة الموارد المالية على المدى القصير على الأقل.

ومنه، فالأسباب متعددة وترجع جلها إلى اعتبارات سياسية واقتصادية خاصة بالنظام ككل وهذا ما تم رصده من آراء بعض الأعوان من البلديات وقباضات الضرائب.

وقد عملت السلطات العمومية بدورها من خلال الحملات التحسيسسة والملتقيات الوطنية على التخفيف من عجز البلديات وإعادة تنظيم سيرها وكان الفضل لقانون1995 القاضي بفصل قباضات التحصيل عن التسيير والتي تعمل هذه الأخيرة على مراقبة تسيير

[1]- الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2000، ص: 05.

البلديات ، لكن هذا الإجراء لم يحل دون تفشي ظاهرة العجز المالي للبلديات.

2- أسباب العجز ومشاكل التمويل على المستوى الوطنـــي

ساهمت الدولة من جهتها في ظاهرة عجز البلديات من خلال توزيع الاستثمارات على المستوى الوطني، حيث تتمركز جلها في المناطق الشمالية والساحلية بشكل خاص مما جعل اليد العاملة تهاجر إليها. والجدول رقم(08) يبين تطور عدد البلديات العاجزة بالإضافة إلى مبالغ العجز على المستوى الوطني للفترة الممتدة مابين 1990 و1997. هذا العجز الذي يظهر في التقارير التي يصدرها الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

جدول رقم(08): تطور عدد البلديات العاجزة للفترة 1990-1997 الوحدة: 10^3 دج

السنـــة	عـــدد البلديـــات العاجـــزة	المبـلــــغ
1990	164	250.650
1991	620	1.963.510
1992	660	1.904.343
1993	792	3.804.773
1994	779	3.500.000
1995	929	6.500.000
1996	1090	8.730.000
1997	1159	11.600.000

المصدر: Centre nationale d'études et analyse pour la planification, Réfonte du systéme fiscal, Document interne, Alger, 1997, p : 55.

يتبين من الجدول أعلاه أن عدد البلديات العاجزة تضاعف سبع مرات سنة 1997 مقارنة بسنة 1990، بالمقابل ارتفع ملغ العجز المالي المسجل على مستوى تلك البلديات.

ففي الملتقى الجهوي التكويني الذي جرت أشغاله بولاية سطيف في أفريل 2001 والذي نظم لفائدة الإطارات المحلية المسيرة، تم ذكر أنه من أصل 1541 بلدية توجد 1280 بلدية عاجزة ماليا[1]. ويعود هذا العجز المالي إلى عدة أسباب، منها عجز المنظومة الجبائية عن مسايرة وتيرة النمو الاقتصادي، التقسيم الإداري، ضعف أداء المنتخبين المحليين وضعف التأطير المحلي الذي أدى إلى سوء التسيير.

1- عبد القادر بن منصور وآخرون، مرجع سابق، 2003، ص:348.

الملحق رقم22 يبين توزيع الاستثمارات على القطاعات الكبرى في المخططين الخماسي الأول والثاني أين كان الاهتمام منصبا على برامج التنمية المحلية. ويتبين من الملحق أن الدولة أولت اهتماما لبعض القطاعات التي أهملت في الفترة الممتدة مابين 1967 و1978.

حظي قطاع الفلاحة بنسبة 14.04% في المخطط الخماسي الثاني، كذلك قطاع الهياكل الاجتماعية حظي بنسبة 9.5% وبالمقابل لم يكن هناك اهتماما بقطاع التربية والتكوين في المخطط الخماسي الثاني، وهذا راجع لانخفاض العملة الصعبة أي ضعف التمويل. لكن يبقى قطاع المحروقات والصناعة المصنعة يملك حصة الأسد المخططات التنموية، فالمشكل الرئيسي يكمن في عدم التوازن الجهوي وكيفية إنجاز المشاريع وليس هيمنة قطاع على آخر.

ويمكن حصر النقائص التي حالت دون تحقيق التوازن الجهوي في النقاط الموالية:

- كان الهدف من تجربة الصناعات الصغيرة في الجزائر هو تحقيق التوازن الجهوي وتفعيل التنمية المحلية، لكن تمركزها في مناطق بشدة أكثر من مناطق أخرى أدى إلى اختلال التوازن وبالتالي عجز في البلديات التي تفتقر إلى هذه الصناعات.
- الوسط الجغرافي لعب دورا هاما في عدم التوازن الجهوي، فالبيئة الريفية تفتقر إلى هياكل صناعية والتي تمد الصناعات الصغيرة المحلية بمواد أولية أو نصف مصنعة، كما يفتقر هذا الوسط إلى هياكل الخدمات الاجتماعية والثقافية اللازمة، ذلك ما أدى بالإطارات الكفأة واليد العاملة الماهرة إلى الهروب إلى المدن التي تتوفر عليها.

في خضم تلك المشاكل والنقائص، فكرت الدولة بالنزول باللامركزية إلى البلديات بإشراك رئيس المجلس الشعبي البلدي في التسيير المالي لبعض البرامج الاستثمارية، إلا أن البلديات عانت من مشكل ضعف وسائل الإنجاز وسوء استعمال الوسائل المتوفرة.

فالجدول المبين في الملحق رقم23 يمثل توزيع الاستثمارات الخاصة بوحدات صناعة الإنتاج المحلية الناتجة عن المخططات الثلاثية والرباعية للتنمية، والملاحظ من هذا الجدول أن كافة المشاريع في شتى الفروع لم تنجز إلا بنسبة 19% فقط من مجموع العمليات المسجلة أي باقي الإنجاز يقدر بنسبة81%، و أسباب ذلك تعود إلى ما يلي:

- النظام البنكي الذي يعاني مشاكل في نقص التنظيم والتحكم في التقنيات المالية مما أدى إلى ضعف النظام المالي لديها وأثر ذلك على تعطل المشاريع نتيجة تأخير في إصدار قروض الدفع، خاصة وأن البنك الجزائري للتنمية يستغرق وقتا طويلا في تقييمه لعروض المصارف الأجنبية في مساهمتها لتمويل الاستثمارات الأجنبية.
- مشكل المساعدات الفنية للجماعات المحلية أدى إلى تأخر الإنجاز خاصة وأن الجزائر تعاني ندرة في مكاتب الدراسات المتخصصة. وأمام كثرة الطلبات الخاصة بالمساعدات الفنية تلجأ الوزارة المختصة إلى تقديم دراسات تقريبية غير مبنية على دراسة ميدانية للجماعات المحلية مما يؤدي إلى اكتشاف الأخطاء متأخرة إلى جانب سوء الانضباط في متابعة عمليات الإنجاز.

ومنه، يمكن القول بأن كافة القطاعات الاقتصادية والاجتماعية بتكاملها وتنسيق العمل بينها من شأنه أن يساعد في تنمية الاقتصاد الوطني والمحلي ولا يكون إلا بتظافر الجهود المحلية أفقيا والوطنية عموديا. والتنمية على المستوى المحلي قد لاقت اهتمام كافة المصالح المعنية في إطار المخططات التنموية 1970-1989.

من أجل تحقيق هدف التنمية المحلية عملت الدولة الجزائرية على تعبئة الموارد المالية الكفيلة بتغطية الحاجيات الاقتصادية والمالية للجماعات المحلية. كما يبدو من خلال الدراسة التطبيقية لولاية تبسة وبلدياتها أن عوامل عجز البلديات في جلها ترتبط بالقاعدة العامة لنظام التمويل والتشريعات السنوية المتمثلة في القوانين المالية القاضية بتعديل النظام المالي عامة والضريبي بشكل خاص. بالإضافة إلى عدم التوازن الجهوي في توزيع الاستثمارات، حيث من خلال دراسة مخططات التنمية على مستوى الولاية فيما سيأتي يتضح نقص الاستثمارات وقلة الفرص في تبسة مقارنة بولايات الساحل كولاية عنابة.

وتجدر الإشارة إلى أن أسباب العجز في البلديات ليس تأخر برامج التنمية فقط وإنما يعتبر عجز الإيرادات الجبائية سببا مباشرا في العجز.

المبحث الثاني: تطور برامج التنمية المحلية بتبسة مابين 1995- 2002 [1]

عرفت ولاية تبسة في العشرية الأخيرة تطورات وإنجازات عديدة في المجال الاقتصادي والتربوي، إذ حظيت بعناية كبيرة من قبل السلطات المركزية من خلال برنامج التنمية المحلية والإنعاش الاقتصادي الذي وضع سنة 2001.

استفادت عدة قطاعات من البرامج التنموية على مدى ثماني سنوات للفترة ما بين 1995-2002 منها ما تم إنجازه في إطار البرنامج الجاري ومنها ما أجل لفترة لاحقة. فكل سنة يتم تنفيذ العمليات المبرمجة بالإضافة إلى العمليات المتأخرة من السنوات السابقة للسنة الجارية، كما تم تسجيل على طول الفترة عدة عمليات قد أغلقت نظرا لطول مدة إنجازها. وفيمايلي دراسة مقارنة للعمليات المبرمجة خلال الفترة 1995-2002 في إطار البرنامج العادي وبرنامج الإنعاش الاقتصادي.

المطلب الأول: البرنامج القطـــاعـــي اللامـــركـــزي

تمثلت مظاهر التنمية المحلية على مستوى ولاية تبسة خلال مدة 08 سنوات بدءا من سنة 1995 في عدة برامج، أين يعد البرنامج القطاعي اللامركزي أحد صور التنمية التي وضعتها الدولة في إطار المخطط الرباعي الأول 1970-1973.

1- تطور البرنامج اللامركزي خلال الفترة 1995-2002

يوضح الملحق رقم24 حوصلة العمليات المنجزة خلال الفترة1995-2002 والغلاف المالي المخصص لها في إطار البرنامج العادي وبرنامج الإنعاش الاقتصادي وفيمايلي يتم التطرق إلى القطاعات المستفيدة من البرنامج العادي وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

---

[1]- إحصائيات عن مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة، نوفمبر 2003.

1-1- البــرنــامــج العــادي

تطورت الإنجازات في إطار البرنامج العادي خلال فترات كمايلي:

- **في الفترة 1995-1999** استفاد قطاع التربية والتعليم والتكوين من 26 عملية بغلاف مالي قدره 1.649.652.000 دج أي بنسبة 54.93% من إجمالي الغلاف المالي وقطاع المنشآت القاعدية 13%. كما استفاد قطاع الصحة بنسبة 3.4%، وتمثل القطاعات في مجملها ما نسبته 90.32 % من الغلاف المالي الإجمالي، هذا المؤشر يعكس العناية التي توليها الدولة والجماعات المحلية بالقطاعات التي لها ارتباط وثيق بالمواطن وتحسين مستواه المعيشي.

- **الفترة 2000-2002**، تميزت باهتمام البرنامج بتطوير قطاع السكن بصفة عامة، حيث حظي هذا القطاع خلال سنة 2000 بنسبة 38.30% من إجمالي الغلاف المالي وكان التوجه نحو إنجاز السكنات الاجتماعية مقابل استفادة قطاعي الفلاحة والتعمير بأضعف النسب 0.66% و0.73% على التوالي في برنامج سنة 2000.

وفي سنة2001 كانت حصة الأسد لقطاع الفلاحة بنسبة 19.88% من إجمالي الغلاف المالي يليه قطاع السكن الاجتماعي بنسبة 19.80% والغابات بنسبة 17.44%. أما عن قطاع التعليم العالي، البريد والمواصلات وقطاع الري، فبرنامج 2001 لم يول اهتماما كبيرا بها حيث كانت نسبها من الغلاف المالي على التوالي0.17%، 0.83%، 0.027%.

وخلال سنة 2002، استفاد قطاع التربية بنسبة 36.48% من إجمالي الغلاف المالي ويليه قطاع المنشآت القاعدية بنسبة 14.48%، أما قطاع الفلاحة فكانت نسبته 0.70% من إجمالي الغلاف المالي.

من خلال التسلسل الزمني للعمليات المسجلة ضمن البرنامج القطاعي اللامركزي، يتضح في كل سنة استفادة قطاع أكثر من آخر بالغلاف المالي، لكن يبقى قطاع الفلاحة في تذبذب من سنة لأخرى وكذا يلاحظ عدم الاهتمام بالتعليم العالي والبريد والمواصلات. فهل أن هذين القطاعين لا يساهمان في الناتج الداخلي الخام؟ وهل مردوديتها ضعيفة إلى حد إهمالها؟

2-1- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي 2001-2002 [1]

استفاد البرنامج القطاعي اللامركزي في هذا الإطار، بغلاف مالي قدره 1.423.463.000 دج لسنتي 2001-2002، تم توجيه الغلاف المالي سنة 2001 بالدرجة الأولى إلى قطاع التربية والتعليم العالي من أجل تقليص العجز المسجل في عدد المقاعد البيداغوجية والإيواء من جهة، والتكفل بتهيئة المؤسسات التعليمية لجميع الأطوار من جهة أخرى وكانت بنسبة 63.72% من الغلاف المالي الإجمالي.

ويمكن القول بأن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي أتى ليغطي عجز بعض القطاعات والمساهمة في إنمائها من جديد، خاصة تلك التي أهملت في البرنامج العادي. ففي سنة 2002، تم تسجيل قرابة 19 عملية بغلاف مالي إجمالي مبلغه 625.149.000 دج، وقد وجه هذا البرنامج بالدرجة الأولى إلى قطاع التربية بنسبة 30% من إجمالي الغلاف المالي ويليه قطاع الهياكل القاعدية 26.16%. كما أن قطاع التعليم العالي حظي هو كذلك بنسبة مهمة 18.06%.

ويتضح من خلال المقارنة بين القطاعات لسنتي 2001-2002 أن قطاع التربية كانت له حصة الأسد في برنامج الإنعاش الاقتصادي، وهذا يدل على اهتمام الدولة والولاية بالتربية والتعليم ويرجع ذلك إلى محاولة القضاء على الأمية المتفشية بصورة كبيرة في الجزائر وإعداد أجيال مثقفة، تمثل في المستقبل إطارات من شأنها أن تساهم في تحريك عجلة التنمية المحلية.

2- الاعتمادات المالية والعمليات المغلقة

استفادت ولاية تبسة من اعتمادات مالية بالإضافة إلى أنها قامت بتطهير الرزنامة من خلال غلق العمليات.

[1]- Annuaire statistiques de la Wilaya de Tébessa, 2002, p : 11.

2-1- الاعتمـــادات المـــاليـــة

رصدت الدولة خلال الفترة 1995-1999 اعتمادات مالية تقدر بمبلغ 3.940.290.000 دج متضمنة اعتمادات إضافية منحت بطلب من الولاية تقدر بمبلغ 989.100.000 دج أي بنسبة 25% من إجمالي الاعتمادات. تم استهلاك جزء منها نهاية 1999 بنسبة 98.73 % وهذا ما يعكس حاجة الولاية الملحة لقروض الدفع التي كان بالإمكان أن تكون أكثر من ذلك لولا محدودية قروض الدفع بفعل الظروف الاقتصادية للبلاد. والجدول المبين في الملحق رقم21 يوضح توزيع الاعتمادات المالية للفترة 1995-1999.

هذا وقد استفادت الولاية سنة 2002 من مبلغ ضخم للاعتمادات المالية، خاصة وأنها دخلت حيز الإنعاش الاقتصادي واستفادتها من صندوق الجنوب بالإضافة إلى تطور مشاريع الإسكان وتطوير قطاعي التربية والتعليم العالي.

2-2- العمـــليـــات المغـــلقـــة [1]

خلال سنة 1999، تم تطهير الرزنامة وغلق 188 عملية بغلاف مالي قدره 3.824.951.000 دج مما سمح بتقليص البرنامج طور الإنجاز ليكون بتاريخ 31 ديسمبر1999 عدد العمليات 111 فقط، وباقي الإنجاز المالي إلى غاية التاريخ نفسه يقدر بمبلغ 1.541.492.000 دج أي بنسبة 27.8%. الكم الهائل للعمليات المغلقة يعكس بوضوح الجهود المبذولة في مجال تطهير الرزنامة، حيث كانت تشكل عبئا بالنظر إلى طول مدة إنجازها، منها المسجلة منذ 15 سنة وهي:

- ثانوية تبسة سنة تسجيلها **1976**.
- المركب الجامعي بتبسة سنة تسجيله **1980**.
- مستشفى الونزة سنة تسجيله **1980**.
- المركب الرياضي بتبسة تم تسجيله في **1982**.

---

[1]- Annuaire statistiques de la Wilaya de Tébessa, 2000, p : 06.

ويمكن حصر العمليات المغلقة حسب المراحل في الجدول الثاني من الملحق رقم 24 والذي يبين الغلاف المالي للعمليات المغلقة. ويبين هذا الجدول أن العمليات المغلقة كانت بكثافة للفترة 1985-1995، وهذا نتيجة تأخر إنجاز المشاريع المدرجة ضمن المخطط الخماسي الثاني وتوقف الإنجاز لفترات طويلة، يعتبر هذا التأخير بابا من أبواب الإنفاق غير الرشيد وفي غير محلها، ويلاحظ كذلك مقدار الغلاف المالي المخصص لهذه العمليات.

المطلب الثاني: المخططات البلدية للتنمية والبرنامج الممركز1995-2002

تم استحداث مخططات التنمية البلدية في إطار المخطط الرباعي الثاني 1974-1977 كان لها أثرها في التنمية المحلية على مستوى الوحدات الأساسية للتنظيم الإداري وكان الهدف منها هو ترسيخ اللامركزية الاقتصادية وإسهام البلديات في تحديد حاجياتها وتحقيق النمو الاقتصادي والرفع من الدخل الوطني.

في هذا الصدد، حظيت ولاية تبسة بمخطط التنمية البلدي لدعم اقتصادها المحلي بالإضافة للبرنامج المركزي، وفيمايلي يتم التطرق إلى البرنامجين.

1- تطور المخطط البلدي للتنمية 1995-2002

استفادت الولاية من البرنامج العادي وبرنامج تدعيم الإنعاش الاقتصادي في إطار المخطط البلدي للتنمية خلال الفترة 1995-2002.

الجدول المبين في الملحق رقم25 يوضح توزيع العمليات حسب السنوات والبرامج، إذ يلاحظ أن مخططات التنمية البلدية ضمن البرنامج العادي في تزايد مستمر بالإضافة إلى استفادة الولاية من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي لسنتي 2001-2002.

ويتضح من الجدول المبين في الملحق25 أن مخططات التنمية المحلية البلدية ضمن البرنامج العادي في تزايد مستمر بالإضافة إلى استفادة الولاية من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي لسنتي 2001-2002، ويمكن تحليل الجدول حسب القطاعات.

1-1- البـرنامـج العـادي

تطورت العمليات حسب هذا البرنامج وفي كل فترة يتم التركيز على قطاع دون آخر وفيمايلي يتم تحليل كل فترة على حدى.

1-1-1- خصائص الفترة 1995-1999

استفاد قطاع الري بنسبة 41% من إجمالي الغلاف المالي، كما استفاد أيضا قطاع المنشآت القاعدية بنسبة 24.44% والتهيئة العمرانية 20.15%، بلغ إجمالي القطاعات الثلاثية نسبة 85.6% من إجمالي الغلاف المالي. ويهدف اهتمام الدولة بتطوير هذه القطاعات إلى تحسين ظروف المواطنين من خلال تحسين المظهر العام للبلديات وتدعيم قطاع الري نظرا للطابع الفلاحي الذي تتميز به ولاية تبسة.

2-1-1- خصائص الفترة 2000-2002

أهم ما ميز الفترة الثلاثية هو أن برنامج المخطط البلدي للتنمية منصب بنسبة 90% إلا على النشاطات ذات الأولوية كالمياه الصالحة للشرب، التطهير وفك العزلة والتهيئة الحضرية. وقد تم تسجيل ثلاثة(03) برامج خلال سنة 2000 تخص 164 عملية بغلاف مالي إجمالي 655.000.000 دج موزعة بالشكل الموالي:

- برنامج أولي يمثل 40.45% من الغلاف المالي الإجمالي.
- برنامج إضافي بنسبة 12.21% من الغلاف المالي الإجمالي.
- برنامج استعجالي بنسبة 47.32% من الغلاف المالي الإجمالي.

كان الهدف من البرنامج الاستعجالي الذي استفادت منه الولاية هو تنمية المناطق النائية بالوسط الريفي لفك العزلة عنها وتزويدها بالمياه الصالحة للشرب والعمل على التهيئة الحضرية. بنفس الوتيرة كانت للقطاعات سالفة الذكر نصيبا وافرا من البرنامج العادي لسنتي 2001-2002، حيث لوحظ الاهتمام الكبير بفك العزلة عن المناطق الريفية، وهذا يعتبر لصالح بلديات تبسة.

2-1- برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

استفادت الولاية في إطار المخططات البلدية للتنمية وضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي بغلاف مالي مبلغه 104.000.000 دج سمح بتسجيل 30 عملية ذات أولوية ترمي إلى تحسين ظروف معيشة المواطنين خاصة بالمناطق المعزولة، وقدر عدد المشاريع المنجزة 35 عملية إلى غاية 31ديسمبر2002 وبغلاف مالي 98.450.000 دج.

2- الاعتمادات المالية والعمليات المغلقة

تم رصد الاعتمادات التي استفادت منها ولاية تبسة والعمليات المغلقة خلال الفترة الممتدة ما بين 1995 و2002، وفيمايلي يتم التطرق إلى الاعتمادات للدفع والعمليات المغلقة خلال الفترة سالفة الذكر.

2-1- الاعتمادات المالية للدفع

يوضح الجدول في الملحق رقم26 توزيع الاعتمادات حسب الفترات ووفق البرنامج العادي وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي، أين استفادت الولاية خلال الفترة 1995-1999 باعتمادات إضافية بنسبة 10% من الاعتمادات الكلية، وتم استهلاك جل الاعتمادات للدفع خلال 2001، حيث أسفرت وتيرة الاستهلاك المرتفعة على إنجازات هائلة خاصة في المياه الصالحة للشرب والتطهير الحضري وفك العزلة على الأرياف.

بالنسبة لسنة 2002، تم استهلاك اعتمادات الدفع بأكملها نظرا لتحقيق منجزات مست المجالات سالفة الذكر بالأخص تزويد 11 منطقة ريفية بالمياه الصالحة للشرب. ونظرا لصعوبة المناخ في الولاية وتقلباته بالإضافة للكوارث الطبيعية التي تعاني منها، فقد استفادت بالبرامج المتعلقة بتهيئة المناطق النائية والريفية التي عانت العزلة منذ سنين وأخيرا تنفست الصعداء.

2-2- العمليات المغلقة

في إطار تطهير الرزنامة، فقد تم غلق 714 عملية بغلاف مالي قدره 2.351.189.000 دج وقد مكنت من تقليص البرنامج طور الإنجاز وأصبح في 31ديسمبر1999 يحتوي على 103 عملية بغلاف مالي مقداره 316.813.000 دج.

ويبين الملحق رقم 27 العمليات المغلقة خلال الفترة الخماسية1995-1999، حيث يلاحظ أن جل العمليات المغلقة كانت في المنشآت القاعدية وقطاع الري لتأخر إنجازها لفترة طويلة. كما سمح تنفيذ برامج مخططات التنمية البلدية لسنة 2001 بغلق 129 عملية بغلاف مالي قدره 543.162.000 دج.

3- البرنامـــج القطاعـــي المـــمـــركـــز

يعتبر هذا البرنامج من أهم البرامج الفاعلة في عملية التنمية المحلية على المستوى الوطني، حيث يعود وضعه حيز التنفيذ إلى المخطط الثلاثي الأول1967-1969.

وفيما يخص استفادة ولاية تبسة من هذا البرنامج يبين الملحق رقم 28 الغلاف المالي المخصص لعمليات البرنامج في إطار البرنامج العادي وبرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي. والملاحظ من الجدول أن عدد العمليات قد ارتفع سنة 2002 في إطار البرنامج العادي. أما عن الفترة الخماسية1995-1999 فقد كانت الأولوية لقطاع السكن بنسبة 61.67% من الغلاف المالي، ثم يليه قطاع الطاقة والإنارة الريفية بنسبة 17.65% والفلاحة 9.85%.

خلال سنة2001 استفاد قطاع الفلاحة بنسبة 20% من الغلاف المالي، بينما انخفضت نسبة قطاع الطاقة إلى 5% إلى جانب إهمال قطاع التعليم العالي والري. أما في إطار دعم الإنعاش الاقتصادي، فقد كانت حصة الأسد من نصيب قطاع النقل مقارنة بالبرامج السابقة. أما سنة 2002، فكان النصيب الأوفر في إطار البرنامج العادي لقطاع السكن الاجتماعي 25.42% والتهيئة العمرانية 21.28% كما شهد قطاع النقل تراجعا، لكن بالمقابل استفاد ذات القطاع بنسبة عالية 85.71% في إطار برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي.

مما سبق يتضح أن البرامج كلها تكمل بعضها البعض ويظهر فعلا أن الهدف من الإنعاش الاقتصادي هو توسيع دائرة التنمية المحلية من خلال إدماج القطاعات المهملة والأقل حظا، كما أن ولاية تبسة استفادت من برامج أخرى متعلقة بالتنمية الفلاحية وصناديق الجنوب خلال سنتي 2001-2002.

المطلب الثالث: برامــج أخــرى تخــص الفتــرة 2001-2002

نظرا لموقعها الجغرافي المتميز والظروف السائدة والتي يغلب عليها الطابع الفلاحي، استفادت تبسة من برامج متعلقة بالتنمية الفلاحية وتنمية مناطق الجنوب، تم البدء في تنفيذ البرامج منذ سنة2001 كما هو مبين في الفقرة الموالية:

1- المخطط الوطني للتنمية الفلاحية سنة 2001 [1]

يندرج تحت هذا المخطط ثلاثة برامج متمثلة في برنامج الاستصلاح عن طريق الامتياز؛ برنامج الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية؛ برنامج المحافظة السامية لتطوير السهوب.

1-1- برنامج الاستصلاح عن طريق الامتياز

يحتوي هذا البرنامج على مشروع نموذجي للاستصلاح على مساحة 200 هكتار جنوب الولاية (**نقرين وفركان**) بمبلغ 298.628.000 دج وخلال سنة 2001، تم تسجيل 16 محيطا للاستصلاح منها أربعة متابعة من طرف مصلحة الغابات وموزعة على 20 بلدية لعدد 687 من المستفيدين. والملحق رقم 29 يبين توزيع مواقع المحيط، المساحة، عدد العقود بالإضافة إلى البلديات المعنية والغلاف المالي المخصص.

إضافة إلى ذلك، هناك 20 محيطا محل الدراسة من طرف المكتب الوطني للدراسات والتنمية الريفية تمس سبعة(07) بلديات على مساحة 3.345 هكتار، كما تم اقتراح 31 محيطا جديدا للامتياز الفلاحي تشمل ثماني(08) بلديات على مساحة 16.523 هكتار.

1-2- برنامج الصندوق الوطني للضبط والتنمية الفلاحية

يرتكز هذا البرنامج على مشاريع مندرجة ضمن برنامج التنمية الفلاحية الملحق رقم 30 يبين توزيع عدد الملفات حسب القطاعات، أين قدرت بعدد 2440 ملفا مدروسا وتم قبول 2416 فقط.

---

1 - Annuaire Statistiques, Op-cit, 2001, p p : 11-15.

وفيما يتعلق بالتعهدات المالية، فقد بلغت 3.161.072.486 دج منها مساهمة الصندوق 60.83 %، اعتماد القرض الفلاحي 37.31% وتمويل ذاتي من الفلاحين 1.84%.

فيما يتعلق بحملة الإحصاء التي قام بها مكتب الدراسات، أسفرت العملية الخاصة بالإحصاء العام في نهاية 31 ديسمبر 2001 عن عدد المستثمرات الفعلية 26.292، أما عدد المستثمرات المحصية فقد كان عددها 30.320 أي بنسبة 115% من المستثمرات الفعلية كما يلي:

- 28.307 قطاع عام.
- 1715 قطاع خاص.
- 54 عن طريق الكراء.
- 244 بدون أرض.

يبدو من خلال الإحصاء الذي تم أن المستثمرين يخالفون القوانين من خلال الغش في ملفات الاستثمار المودعة والتي لا يقابلها استثمار فعلي، مما يدل على تفشي ظاهرة التهرب في التنمية الفلاحية.

1-3- برنامج المحافظة السامية لتطوير السهوب

يتلخص البرنامج في إنجاز عمليات تدخل ضمن الري الرعوي بمياه الأمطار (برك مائية)، حماية المراعي وإنجاز غرسات علفية وقد تم إحصاء العمليات خلال سنة 2001 وكانت كما يلي:

- غرسات علفية على مساحة 1543 هكتار استفاد منها 408 فلاح.
- أشغال للمحافظة على المياه والتربة 300 م^2 للتصحيح.
- توزيع الأشجار المثمرة 80.068 شجيرة لفائدة 171 فلاح على مساحة 81 هكتار.
- إنجاز مراعي مهيئة حيث تم تأجير 110 هكتار بدائرة الماء الأبيض.

هذه البرامج كانت تخص سنة **2001** بالإضافة للبرامج المركزية واللامركزية ومخططات التنمية. كما أنه بالرغم من الجفاف الذي تعاني منه ولاية تبسة إلا أن التدابير المتخذة سمحت بتحسين الحصة المتوسطة للمواطن.

2- برامـــج خاصـــة بسنـــة النشـــاط 2002

على العموم، تم تخصيص برنامج الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب والقروض المصغرة لسنة 2002 على الشكل الموالي:

2-1- برنامج الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم01-350 والمؤرخ في 10نوفمبر2001 والمتعلق بإحداث الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب، تم إدماج عشر بلديات في إطار برنامج الصندوق الخاص لتنمية مناطق الجنوب وهي **نقرين، فركان، بئر العاتر، العقلة المالحة، أم علي، صفصاف الوسرى، الماء الأبيض، ثليجان، المزرعة وسطح قنطيس.**

كما استفادت الولاية من غلاف مالي قدره 379.000.000 دج سمح بتسجيل 15 عملية ذات الأولوية وهي موزعة على قطاعات مختلفة والمبينة في الجدول المرفق في الملحق رقم30. فالجدول يبين أهمية قطاع الري في هذا البرنامج إذ حظي بنسبة 45.84 % من الغلاف المالي الإجمالي، يليه قطاع المنشآت القاعدية نظرا لبعد هذه المناطق عن المدن وبعدها حتى على مراكز جلب المواد الأولية الخاصة بالإنتاج الفلاحي.

وقد فكرت السلطات المحلية في إنشاء الطرقات والمسالك المؤدية إلى المناطق النائية وتوسيع شبكة الري كونها مناطق فلاحية.

2-2- عمليات متعلقة بالقروض المصغرة ودعم تشغيل الشباب

تمثلت حصيلة القروض المصغرة لسنة 2002 في قبول الملفات المقدمة من طرف المستفيدين من قبل البنوك، حيث بلغ عدد الملفات المودعة 5553 ملفا وذلك منذ بداية البرنامج إلى غاية 31ديسمبر2002، بالإضافة إلى عدد الشهادات المسلمة وهي 2720 منها 1585 شهادة في النشاط الفلاحي الرعوي.

أما فيما يخص برنامج الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، فقد استفاد 312 ملفا من التأهيل مقابل 358 ملفا مودعا لدى الوكالة كما تمت الموافقة على 120 ملفا من قبل البنوك. وقد بلغ عدد المؤسسات التي دخلت فترة الاستغلال 75 مؤسسة خلال سنة 2002 وتم استحداث 205 منصب عمل.

وأهم ما ميز الفترة الثلاثية هو استحداث مناصب شغل جديدة مما ساهم في القضاء على ظاهرة البطالة من خلال فسح المجال أمام صغار المستثمرين بموجب برنامج تدعيم تشغيل الشباب.

فيما يخص الامتيازات، وفي إطار الوكالة الوطنية لتطوير الاستثمار تم إحداث الشباك الوحيد على المستوى اللامركزي على مستوى ولاية تبسة. ويتضح مما سبق أن التنمية المحلية على مستوى الولاية حظيت بالاهتمام من خلال استفادتها ببرامج التنمية التي أقرها المشرع الجزائري منذ مرحلة التخطيط إلى غاية دخولها في مرحلة الاقتصاد الحر، ومن فترة إلى أخرى يتم وضع برامج إنمائية مكملة لسابقتها في مجالات أخرى لم تكن محل اهتمام السلطات المحلية والوطنية.

ولعل إنجاز تلك المخططات لم يسر بوتيرة مستمرة ولم تحقق الهدف المنشود نظرا لتدخل عوامل عديدة منها ما تعلق بسوء التسيير ومنها ما تعلق بكيفية التمويل أو عدم تخصيص الموارد المالية اللازمة لإتمام المشاريع. لهذا الغرض، عملت الدولة على تعبئة الموارد المالية العائدة للبلديات من خلال جملة الإصلاحات، فالتنمية المحلية لا تتحقق إلا بالتمويل المتاح والذي تمثل فيه الجباية الأولوية وهي أكثر تأثيرا في التنمية المحلية من الموارد الخارجية.

وكلما اتسع نطاق المشاريع المحلية كلما زادت نسبة التشغيل وبالتالي الرفع من الدفع الجزافي مما يثقل رصيد الجباية المحلية. والعكس صحيح كلما زادت الحصيلة الضريبية تحقق بذلك معدلات نمو متزايدة. لهذا الغرض، لا بد من دراسة تطور الجباية المحلية في الولاية وأثرها على التنمية المحلية من خلال تقييمها، مع تسليط الضوء على دور الرقابة الجبائية.

المبحث الثالث: تقييم دور الجباية المحلية في التنمية المحلية

تحتاج البلديات في تأدية وظائفها إلى موارد مالية معتبرة لتغطية الاحتياجات في كافة الميادين. وقد بات مشكل تمويل الجماعات المحلية محط أنظار كافة السلطات محلية كانت أو مركزية من خلال الدورات التحسيسية والأيام الدراسية لتعبئة موارد البلدية.

يتجلى دور الجباية المحلية في التنمية المحلية من خلال العمل المتكامل بين المجالس المحلية المنتخبة والإدارة الجبائية، وفيمايلي يتم التطرق إلى دور الإدارة الجبائية اتجاه الجماعات المحلية وتقييم تطور الجباية المحلية في بلديات تبسة بالإضافة إلى الرقابة الجبائية.

المطلب الأول: دور الإدارة الجبائية اتجاه الجماعات المحلية

عمدت الدولة إلى وضع جهاز قانوني رسمي له السلطة العمومية يضم مجموعة من الإمكانيات المادية والبشرية: تمثلت في الإدارة الجبائية بكل مصالحها والهرم الموضح في الملحق رقم 31 يبين تدرج الإدارة الجبائية حسب سلطة القرار.

ويمكن القول بأن همزة الوصل بين كل وحدات الهرم هي عنصر الرقابة حيث تتدرج تلك الرقابة من أعلى الهرم إلى أسفله. وفيما يتعلق بالبلديات، فكل وحدة من الهرم تلعب دورا مكملا ويمكن توضيح تلك الأدوار من خلال تحديد المصالح القائمة على جباية الضرائب المحلية كالتالي:

1- مصلحة الوعاء الضريبي-المفتشيات- [1]

وضع النظام الضريبي الجزائري أسلوب التصريح بالنسبة للمكلفين الخاضعين للضرائب المحلية، على أن تقدم تلك التصاريح إلى مفتشيات الضرائب التابعة لبلديتهم حيث يتواجد على مستوى الوطن 560 مفتشية.

تتمثل مهام المفتشية في تحديد الوعاء الضريبي لمختلف الضرائب والرسوم العائدة للبلديات وتقوم كل مصلحة بمهام خاصة بالتسيير والجباية والرقابة. كما تقسم مفتشية الضرائب إلى أربعة أقسام، والشكل المرفق في الملحق رقم31 يبين أقسام مفتشية المسرح بمديرية الضرائب لولاية عنابة. وفيمايلي تحديد مهام كل مصلحة من المفتشية.

---

[1]- H.Graba, Op-cit, 2000, p : 35.

1-1- مصلحة جباية المؤسسات والمهن الحرة

تعمل هذه المصلحة على تسيير ملفات النظام الحقيقي من خلال:

- استقبال التصريحات الشهرية والثلاثية (نموذج G50-G50A).
- مراقبة محتويات التصريحات السنوية للميزانيات الجبائية.
- وعاء الضريبة على أرباح الشركات.

كما تقوم بعمليات المراقبة المعمقة للملفات الجبائية والتحديد الجزافي للضرائب على الدخل الإجمالي والرسم على القيمة المضافة بالإضافة إلى حل النزاعات.

2-1- مصلحـــة جبايـــة مداخيـــل التجـــار

تقوم هذه المصلحة بتسيير ملفات الضريبة على الدخل الإجمالي من خلال استقبال تصريحات المداخيل الإجمالية والوعاء الضريبي للضريبة على الدخل الإجمالي، كما تعمل على الرقابة المعمقة للملفات من حيث مصدر المداخيل وكل النشاطات مع حل النزاعات المختلفة.

3-1- مصلحـــة الجبايـــة العقـــاريـــة

تهتم هذه المصلحة بكل ما يتعلق بالمداخيل العقارية من تسيير حقوق الطابع والتسجيل وتسيير ملفات الرسم العقاري ورسوم التطهير، وذلك من خلال استقبال التصريحات وحل النزاعات القائمة.

4-1- مصـــلحـــة المـــراقـــبـــة

تقوم مصلحة المراقبة بالوظائف المنوطة بها في إطار ما يسمح به القانون، فيما يخص البحث عن المادة الخاضعة للضريبة للحد من ظاهرة التهرب الضريبي عندما يتعلق الأمر بما يلي:

- الضرائب غير المباشرة والضرائب المباشرة.
- حقوق الطوابع.
- الرسم على رقم الأعمال.
- محاضر المصالح الأخرى للمفتشية.

ويعتبر المكلف بالضريبة حلقة الربط بين أقسام المفتشية، فهو ذلك الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي يأخذ صفة المكلف بمجرد تكوينه للملف الجبائي وإيداعه لدى مفتشية الضرائب ليصبح له رقما جبائيا، وهو ملزم قانونيا أمام الإدارة الجبائية اتجاه الضريبة.

2- مصلحة التحصيل -القباضات-

يتم تنظيم الضرائب المحلية على مستوى قباضات الضرائب المتواجدة على كامل التراب الوطني والمقدر عددها 975 قباضة. في النظام القديم، كانت قباضات الضرائب المختلفة تقوم بالتحصيل وتسيير البلديات في آن واحد، لكن سنة 1995 تم تقسيم القباضة إلى فئتين قباضة الضرائب للتحصيل وقباضة التسيير.

ولمعرفة دور كل قباضة، تم تسليط الضوء على قباضة التحصيل التابعة لبلدية العوينات وقباضة التسيير التابعة لبلدية مرسط، كما هو مبين أدناه.

2-1- قباضة الضرائب للتحصيل-العوينات-

تكلف هذه القباضة بتحصيل كل الضرائب العائدة للبلدية ماعدا الرسم العقاري ورسم التطهير. وفيمايلي مجال عمل هذه القباضة وأقسامها، عملية التحصيل وجملة العوائق التي تواجه أعوان التحصيل.

2-1-1- مجال عمل قباضة الضرائب للتحصيل وأقسامها

فيما يخص قباضة الضرائب للتحصيل-العوينات، فهي تعمل على تحصيل الضرائب من كافة التجار التابعين للبلدية التي تقع تحت دائرة العوينات وهي:

- العوينات الدائرة وتشمل بلدية العوينات وبوخضراء.
- دائرة مرسط وتشمل بلدية مرسط وبئر الذهب.

وتقسم قباضة الضرائب للتحصيل إلى أربعة (04) أقسام:

- مصلحة الشباك-الصندوق-.
- مصلحة المحاسبة.
- مصلحة المتابعة.
- مصلحة الغرامات القضائية.

2-1-2- عمــليــة التــحــصــيل

فيما يخص عملية التحصيل المتعلقة بدائرة مرسط، يقوم القابض بتبليغ البلدية المعنية بالمتابعة-بلدية العوينات أو بئر الذهب- بتوفير وسيلة النقل ويكون التبليغ عن طريق برقية مستعجلة، كما يتم إعلام السلطات الأمنية عن التنقل للبلدية لأجل توفير أعوان من الأمن المحلي من خلال برقية موجهة إلى رئيس الدائرة من قبل فرقة المتابعة، يذكر فيها تاريخ التنقل إلى البلدية المعنية.

2-1- 3- العوائق التي تواجه عملية التحصيل

في تصريح لقابض التحصيل السيد مراحي عز الدين بقباضة العوينات، كشف عن أسباب تأخر عملية المتابعة على مستوى البلديات التابعة لها، وهي تعتبر عائقا أمام عمل الأعوان وتتمثل تلك العوائق فيما يلي:

- الوضعية الاقتصادية للبلديتين-مرسط وبئر الذهب-، حيث ينعدم تقريبا النشاط الاقتصادي فيهما كونهما منطقتين رعويتين ويأتي المخول في كل منهما من التجار الصغار، نظرا لضعف المداخيل بالإضافة إلى خضوعهم لنظام الدفع الجزافي.
- لا تتوفر على أملاك خاصة بها مثل بلدية مرسط مقارنة مع وضعها كدائرة، فإنها لا تستحوذ إلا على أربعة(04) محلات للكراء، المذبح البلدي والمساحة المخصصة للسوق الأسبوعية.
- تعتبر ظاهرة التهرب من خلال السجل التجاري أخطر ظاهرة وأكثرها انتشارا على مستوى البلديات التابعة لقباضة التحصيل-العوينات-، أين تم إحصاء المتهربين من قبل فرقة المتابعة وأسفرت النتائج على أن كراء السجلات التجارية يكون من قبل أشخاص لا يستحوذون على مدخول خارج تراب البلدية بشكل خاص.

وفي بلدية مرسط، تم رفع شكوى إلى وكيل الجمهورية تقضي بمتابعة هؤلاء المتهربين قضائيا وعند إحالتهم على العدالة لم تتحقق نتائج إيجابية أي أن المبالغ المهربة لم تسترجع نظرا لأن المعنيين بالأمر أشخاص بطالين لا مدخول لهم.

كما يرى القابض أن سوء التنظيم على مستوى الموارد البشرية والمادية لعب دورا هاما في تعطيل العمل، كنقص وسائل النقل نظرا لبعد البلديات المعنية عن مقر القباضة بالإضافة إلى نقص العمالة أمام مسك عدة بلديات مع العلم أنها تسير 04 بلديات.

2-2- قباضة التسيير -مرسط-

تعرف قباضة التسيير بالقباضة ما بين البلديات، وقد بدأ العمل الميداني بها منذ شهر أكتوبر 1995، أين انفصلت عن قباضة التحصيل ببلدية مرسط. وقد تم تحويل كل ما يتعلق بالورود إلى قباضة التحصيل العوينات أي كافة الضرائب ماعدا الرسم العقاري ورسم التطهير وقسيمة السيارات.

وتنقسم قباضة التسيير إلى أربعة(04) أقسام هي مصلحة الصندوق؛ مصلحة المحاسبة؛ مصلحة البلديات؛ مصلحة المتابعة والمبينة أدناه.

2-2-1-مصلحة الصندوق

تقوم هذه المصلحة بجمع الإيرادات وتخليص النفقات مثل تحصيل الرسم العقاري ورسم التطهير ومبالغ إيجار المحلات لدى الصندوق نقدا أوصك مقابل وصل، بالإضافة إلى تحصيل رسوم أخرى كحق الطابع، الرسم على الرحلات الدولية.

وفيما يخص تخليص النفقات، يقوم أمين الصندوق بتخليص الحوالات بعد مراقبتها على أن لا يتجاوز المبلغ 10.000 دج في حدود ما ينص عليه القانون، وتتمثل تلك النفقات فيما يلي :

- علاوة التمثيل لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.
- مصاريف نقل العمال.
- أجور العمال المتأخرة.
- علاوة المردودية وأجور تشغيل الشباب.

وفي بعض الأحيان، يقوم أمين الصندوق بتخليص بعض الصكوك للخزينة العمومية التي تحتوي على ختم جاف وأوامر الدفع التي بها الختم الجاف. وتنتهي كل العمليات من نفقات وإيرادات الصندوق بحسابات ختامية وذلك باستخدام:

- الدفتر H1 : خاص بقبض الإيرادات النقدية.
- الدفتر H2 : خاص بالصكوك البنكية.
- الدفتر H5 : نفقات الصندوق.
- الدفتر H7 : توازن الصندوق.

2-2-2- مصلحة المحاسبة

تقوم هذه المصلحة بتبويب حسابات الصندوق من إيرادات ونفقات كل على حدى وتدونها في دفاتر وسجلات، تتمثل تلك الدفاتر في:

- دفاتر الحسابات اليومية H9 يفتح فيه كل باب على حدى بجانبيه الدائن والمدين.
- دفتر الأستاذ H45 تسجل في هذا الدفتر كل العمليات اليومية ثم تجمع يوميا مع احترام قاعدة التوازن بين الدائن والمدين.
- الدفتر H3 تدون فيه الحسابات الجارية البريدية للإيرادات.
- الدفتر H4 تسجل فيه عمليات مختلفة.
- الدفتر H6 تدون فيه الحسابات الجارية البريدية للنفقات.

وتشترك مصلحة المحاسبة مع المصالح الأخرى في حركة العمليات، حيث تمر على هذه المصلحة كل العمليات سواء المتعلقة بمصلحة البلديات أو مصلحة الصندوق، إذ أن عمليات الصندوق تسجل في النهاية في دفاتر المداخيل فيما يخص الإيرادات، كذلك النفقات تحدث فيها حركة في الحسابات سواء حساب الصندوق إذا كانت نقدا أو الحساب الجاري البريدي.

وتجدر الإشارة إلى أن النفقات في قباضة الضرائب لا تكون بواسطة صك بنكي، لأنها لا تحتوي على حساب جاري بنكي وإنما حساب جاري بريدي وكل هذه العمليات تسجل على مستوى مصلحة المحاسبة.

2-2-3- مصلحة البلديات

تقوم هذه المصلحة بمعالجة حوالات من البلدية والأمر بصرفها، تلك الحوالات خاصة بالمشاريع المتعلقة بالتسيير والتجهيز وبعد المعالجة يقوم القابض بالأمر بالصرف عن طريق الصندوق أو الحساب الجاري البريدي أو عن طريق الخزينة.

ويتم التسجيل على مستوى المصلحة في دفاتر خاصة كل شهر بالإضافة إلى تنظيم حسابات سنوية ابتداء من الفاتح جانفي إلى غاية 31 ديسمبر يضاف إليها ثلاثة(03) أشهر أي بعد15 شهرا يعد حساب التسيير الذي توضع فيه جميع إيرادات ونفقات البلدية والعمليات المتأخرة.

كما يتم تحضير حساب التسيير وإرساله إلى مجلس المحاسبة حيث يعد ثلاث نسخ منه في 31 مارس من السنة الجارية كآخر أجل. وتحتوي كل نسخة على 28 صفحة متبوعة بالملاحق التي حددها المرسوم رقم 158 المؤرخ في 26 فيفري1997 والمتعلق بكيفية تحضير حساب التسيير. تتمثل الملاحق المرفقة في :

- الميزانية الإضافية.
- جدول التصاريح الخاصة بالإيرادات والنفقـــات.
- وضعية الصناديق الخاصة.
- وضعية الباقي للدفع والباقي للتحصيل.
- وضعية الباقي للجمع من النفقات والإيرادات.
- وضعية قروض قسم التسيير
- وضعية الاعتمادات للدفع.
- وضعية القروض.
- جدول إثبات الإيرادات والنفقات.
- وضعية الإيرادات المعدمة والنفقات المعدمة.
- حساب توظيف التذاكر.

بعد مصادقة المديرية الولائية للضرائب على حساب التسيير تحتفظ بنسخة منه ونسختين تعود إلى المحاسب، هذا الأخير يرسل نسخة إلى الآمر بالصرف حتى ترفق بالميزانية الإضافية والحساب الإداري والنسخة المتبقية توضع بعد 30جوان للسنة المقبلة لدى مجلس المحاسبة على مستوى ولاية عنابة.

2-2-4- مصلحة المتابعة

تقوم هذه المصلحة بمتابعة الأشخاص الطبيعيين والمعنويين المدونين في الورود التي تأتي من مفتشية الضرائب أو أوامر الدفع من البلديات وبعض الحالات الأخرى مثل اعتراضات من القباضات الأخرى ومتابعة أصحاب سندات التحصيل.

3- رقابة المديرية الولائية للضرائب

يعمل المدير الولائي للضرائب على تأكيد الرقابة على نشاط المفتشيات وقباضات الضرائب، فهو يتابع العمل المنجز من قبل رؤساء المفتشيات المتمثل في الورود ومراقبة عملية التحصيل في القباضات.

كما يكلف المدير الولائي بالنظر في المنازعات المقدمة من طرف المكلفين فيما يتعلق بالضرائب المحلية والضرائب العائدة إلى الدولة في إطار الرقابة القانونية لصحة التصريحات المقدمة من طرف المكلفين.

وتقوم مديرية الضرائب الولائية بالتعاون مع المصلحة الجهوية للتحقيقات بالتحقيق في محاسبة المكلفين بالإضافة إلى التحقيق المعمق لمجمل الوضعية الجبائية.[1]

وقد أسفر التحقيق المحاسبي والتحقيق الجبائي المعمق المنجز من طرف المديرية الولائية والمصلحة الجهوية للسنة المالية 2000 والسداسي الأول لسنة 2001، عن النتائج المبينة في الجدولين المرفقين في الملحق رقم 32، بالإضافة إلى الجدول الذي يؤكد أصناف الملفات التي جرت عليها إجراءات التحقيق المحاسبي والجبائي المعمق على مستوى كل هيئة.

يتبين من الجداول أن نتائج التحقيق المحاسبي على مستوى المصلحة الجهوية للتحقيقات كانت أكبر منها في المديرية الولائية بالرغم من أن عدد الملفات المعالجة على مستوى الهيئة الأولى أقل إلا أن الغرامات قدرت بنسبة 54% لسنة 2000. أما السداسي الأول لسنة 2001، فقد كانت النتائج إيجابية في التحقيق المحاسبي والجبائي.

---

[1] -H.Graba, Op-cit, 2000, p : 36.

من الواضح أن المنتجين الخاضعين للتحقيق المحاسبي جلهم مستوردين وتجار جملة والتحقيقات المحاسبية دقيقة وإيجابية خاصة في المصلحة الجهوية للتحقيقات.

بالإضافة إلى رقابة المديرية الولائية، فإن هناك هيئة أعلى منها في مجال الرقابة ألا وهي مجلس المحاسبة الذي أسس بموجب دستور 1976 في مادته 170 والدستور 1986 في مادته 160، فهو يقوم بالرقابة اللاحقة وهو يتبع الرئاسة مباشرة ومكون من قضاة مستقلين لهم حق الاطلاع على أي ملف. فولاية تبسة تتبع الغرفة الإقليمية لمجلس المحاسبة لولاية عنابة التي تسير بالإضافة إلى تبسة كل من: **سوق اهراس، سكيكدة، عنابة، قالمة، الطارف**، أم البواقي.

ومنه، يتجلى دور الإدارة الجبائية في تحصيل الضرائب لفائدة الجماعات المحلية بالعمل المتكامل بين كل أجهزة الإدارة الجبائية (مديرية جهوية، ولائية، مفتشيات، قباضات)، بالإضافة إلى الرقابة المتدرجة بين الهياكل. زيادة على ذلك، فإن مجلس المحاسبة يعتبر أعلى هيئة في الدولة تعمل على الرقابة الصارمة لحسن تسيير الجماعات المحلية والمؤسسات التابعة للدولة.

وقد وضعت الإدارة الجبائية معايير تحصيل الضرائب المحلية وكيفية تمويل الجماعات المحلية بها في إطار قانوني نص عليه التشريع الصادر عن مديرية التشريع الضريبي.

المطلب الثاني: تقييم تطور الجبايــة المحليــة في تبســة

تمثل الضرائب المحلية في ميزانية البلدية 90% من إجمالي الإيرادات، وبالتالي بات تنظيم تحصيل وطرق جباية تلك الضرائب أمرا حتميا، حيث يتعين على السلطات القائمة على عملية التحصيل أن تحافظ على التطابق بين التحصيلات والتقديرات، كما يتم تقدير الضرائب المحلية وإدراجها فيما يعرف ببطاقة الحساب(Fiche de calcul)، وفيمايلي يتم تناول عملية الحساب الخاصة ببطاقة الحساب، وتطور الجباية المحلية في تبسة.

1- تقديرات الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية

بعد تحضير الميزانية الأولية للبلديات والولاية، يتم إعلام الجماعات المحلية من قبل المديرية الولائية بالتقديرات الخاصة بالإيرادات الضريبية خلال شهر **أكتوبر في** شكل بطاقة الحساب كما هي مبينة في الملحق رقم33، هذه البطاقة تتم فيها عملية الحساب بالشكل التالي:

1-1- طـريـقـة الـحـسـاب [1]

كشف قانون المالية 1995 عن عملية تقدير الإيرادات الجبائية للجماعات المحلية والتي تتم استنادا إلى التحصيلات المحققة من قبل قابضي الضرائب على أساس الرسوم والضرائب المتأتية من النتائج الأخيرة، وبالتالي تتم التقديرات بتاريخ 30 سبتمبر للسنة الجارية على أساس التحصيلات المحققة في السنة الماضية وتكون عملية الحساب:

تقديرات 12/31= (التحصيلات المحققة بتاريخ 30/09×12)/9

من خلال تلك العملية الحسابية، يتم معرفة احتمال تحقيق الضرائب المحلية بتاريخ 31 ديسمبر، تلك التقديرات تعكس معدلات تطور لها أثر على التنمية الاقتصادية المحلية والوطنية لكن تأخذ بعين الاعتبار تأخر بعض التحصيلات الخاصة ببعض الضرائب.

1-2- إعـداد بطـاقـة الحـسـاب

في شهر أوت من كل سنة تنبئ المديرية العامة للضرائب كافة مصالحها المحلية بضرورة إنشاء بطاقة الحساب وإرسالها في آجالها وتشمل تفاصيل الضرائب والرسوم من خلال:

- تقديرات السنة الجارية.
- التحصيلات المحققة بتاريخ 30 سبتمبر.
- تقديرات غلق السنة الجارية.
- تقديرات تسجل في ميزانية السنة الموالية.

[1]–H.Graba, Op-cit, 2000, p : 45.

ويتم إعداد هذه البطاقة على مستوى قباضة الضرائب للتسيير، بالنسبة للرسم العقاري يتم إلحاقه من طرف قباضة الضرائب للتحصيل. بعد استلام البطاقة من قبل المديرية الولائية تقوم بدورها بالتحقيق في صحة التقديرات والمصادقة عليها ثم ترسل نسخة منها إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية بتاريخ 20 أكتوبر من السنة التي تم إعداد البطاقة فيها، نسخة ثانية ترسل إلى مديرية الإدارة المحلية بوزارة الداخلية والنسخة الثالثة ترسل إلى المديرية العامة للضرائب.

لكن التقديرات المسجلة في بطاقة الحساب لا تتطابق دوما مع التحصيلات، لأن الظروف المحيطة بالإدارة الجبائية والمكلفين تؤثر على الحصيلة الضريبية وخاصة التهرب والغش، بالإضافة إلى التخفيضات والإعفاءات التي تؤثر على الضرائب المقررة وتنقص من حجمها.

1-3- مقارنة التحصيلات بالتقديرات [1]

لمقارنة التحصيلات بالتقديرات تم أخذ مثال عن إحدى بلديات تبسة وهي بلدية مرسط التي تعاني عجزا في الموارد الجبائية كل سنة خاصة عند مقارنة التقديرات مع ما هو محصل. والجدول المبين في الملحق رقم34 يبين تطور بعض الضرائب المحلية العائدة للبلدية للفترة 1999-2002 مقارنة بالتقديرات مع إظهار الفائض أو العجز حسب كل ضريبة.

بالنظر إلى الملحق سابق الذكر يتضح أن الضرائب التي تستفيد منها البلدية أحيانا تحقق فائضا وأحيانا تحقق عجزا، ويرجع ذلك إلى الظروف الاقتصادية التي تمر بها الولاية، فإذا كان هناك انتعاش اقتصادي تحقق الأنشطة المختلفة مداخيل مرتفعة من شأنها أن ترفع من الحصيلة الجبائية.

ومنه، فالتقديرات لا تتطابق مع التحصيلات نظرا لتأخر عملية التحصيل من قبل أعوان إدارة الضرائب وظاهرة التهرب الضريبي بالإضافة إلى التخفيضات الناجمة عن المنازعات على مستوى الوعاء، إذ يقدم المكلف شكاوى تتضمن احتجاجات عن أخطاء في تقدير الربح الخاضع للضريبة خاصة أولئك الذي يخضعون لنظام التقدير الجزافي.

---

[1]- إحصائيات من مكتب الأمانة العامة لبلدية مرسط، ولاية تبسة.

وقد أرجع مسئولو بلدية مرسط ذلك الاختلاف بين التقديرات والتحصيلات إلى المسؤولية الكبيرة التي تقع على عاتق قباضة الضرائب العوينات التي تسير أربع بلديات بالمقارنة مع العدد القليل للأعوان، كذلك تأخر عمليات المتابعة نظرا لعدم توفر الظروف الأمنية لعملية التحصيل بالإكراه.

2- تقييم تطور الحصيلة الضريبية في ولاية تبسة

شهدت الجباية المحلية تذبذبات على مدى الفترة الخماسية الأخيرة، حيث اتسم هذا النظام بعدم الاستقرار لأن القوانين تتغير من سنة لأخرى وتتغير معها معدلات الضرائب العائدة للجماعات المحلية بصفة خاصة والعائدة للدولة ككل.

لعل بلديات تبسة تمثل كافة البلديات على مستوى الوطن من حيث الوضع الجبائي والمالي لهذا أخذت كدراسة حالة، من خلال بلدياتها المختلفة يمكن معرفة تطور الجباية المحلية وأسباب العجز المالي. وقد تم أخذ عينة من تسع(09) بلديات تختلف باختلاف المساحة، حجم النشاط الاقتصادي والوضع المالي للبلدية، من أجل تحديد فوارق الجباية فيها. والمعطيات الموالية مأخوذة من مصادر مختلفة تمثل الجباية المحلية العائدة لبلديات تبسة ويلاحظ فيها اختلاف في تدوين الأرقام، يا ترى ما السبب في ذلك الاختلاف؟

2-1- حصيلة الجباية المحلية للفترة 1999-2003

تم أخذ عينة مكونة من ثلاث(03) بلديات هي: **تبسة، مرسط وبوخضراء** لدراسة تطور الحصيلة الجبائية، أخذت المعطيات من ميزانية كل بلدية قسم التسيير والجدول المرفق في الملحق رقم35 يبين نسب حصيلة الجباية المحلية للفترة 1999-2003 للبلديات المذكورة أعلاه.

يلاحظ من الجدول أن بلدية تبسة لها نصيب وافرمن الجباية بنسبة 95% خلال 2003، إلا أن البلدية تعاني عجزا في الميزانية كل سنة نظرا لضخامة المشاريع الاستثمارية، لكن بالمقابل استفادت من برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج الوطني للضبط والتنمية الفلاحية، إلا أن السبب في عجز ميزانية البلدية يعود إلى سوء التسيير لنفقات قسم التسيير.

بالمقابل، فإن بلدية مرسط أيضا تعاني نقصا في الموارد الجبائية كونها دائرة وتسير مرسط وبئر الذهب، كما يعود ضعف الحصيلة الجبائية إلى ضعف النشاط الاقتصادي في الفترة الأخيرة نظرا لكون المنطقة رعوية فلاحية وقد عانت من الجفاف لمدة ثلاث سنوات متتالية، هذا مما أثر على المردود في البلدية بالإضافة إلى ظاهرة التهرب التي انتشرت بالمنطقة.

كذلك بلدية بوخضراء تعاني عجزا كبيرا كل سنة تقريبا لأن مداخيل البلدية تكاد تنعدم نظرا لانعدام النشاطات الاقتصادية الخاضعة للضرائب، إلى جانب خوصصة المنجم الذي يعتبر المصدر الوحيد للموارد المالية بالبلدية. خلال 1999 قدر العجز في الميزانية الإضافية بمبلغ10.172.871 دج، فالإيرادات الجبائية غطت سوى مصاريف المستخدمين، أما العجز لسنة 2001 فقدر بمبلغ 14.193.880 دج لإيرادات قسم التسيير.

ويعود السبب في تذبذب معدلات الجباية المحلية في بلدية بوخضراء بشكل خاص إلى عدم الاهتمام من قبل السلطات المحلية بإنماء هذه المنطقة لما لها من أهمية كبرى في ميدان الصناعة الاستخراجية.

وبلدية بوخضراء لا تقل درجة في الثروات الطبيعية عن بلدية الونزة أو بئر العاتر بغض النظر عن المساحة وعدد السكان، إلا أنها لم تستفيد كغيرها من البلديات بالبرامج التنموية. فلتوضيح تلك الفروقات ولجعل التحليل أثر دقة، تم أخذ عينة مكونة من تسع بلديات كما هو موضح في الفقرة الموالية.

2-2- تطور الجباية المحلية لبلديات تبسة 1999-2003

يبين الجدول المرفق في الملحق رقم36 حصيلة الجباية المحلية لتسع بلديات على مستوى ولاية تبسة للفترة الخماسية، حيث كانت حصة الأسد من نصيب بلدية تبسة وأقل نسبة كانت لبلدية بولحاف الدير 0.56% بالنسبة لتقديرات 2003.

وبمقارنة الحصيلة الإجمالية بين سنتي 1999-2000 فإنه يلاحظ ارتفاع محسوس في النسب بين البلديات ويعود هذا الارتفاع إلى زيادة حصيلة الرسم العقاري الذي قدر بمبلغ 27.100.000 دج أي ارتفع عن 1999 بنسبة 14.8%.

كما شهد ذات الرسم ارتفاعا محسوسا خلال سنة 2001 بنسبة 5.36%. وبالتالي يكون قد شهد تراجعا عن سنة 2000 نسبته 10.14%، هذه التغيرات في الرسم العقاري أثرت على حصة البلديات من الجباية المحلية.[1]

بالنظر إلى بلدية مرسط، يتضح أن الجباية قدرت بنسبة 2.37% من الإجمالي خلال 2001، لكن عرفت هذه النسبة ارتفاعا خلال 2002 بنسبة 8.35% وتعود تلك الزيادة إلى استفادة البلدية من حصة الصندوق المشترك للجماعات المحلية قدرت بمبلغ 40.000.000 دج لترميم المدارس المتضررة جراء الفيضانات التي اجتاحت المنطقة خلال شهر جانفي 2002. وبلدية الحويجبات تلك البلدية النائية التي تقع جنوب تبسة تعاني هي أيضا من عجز الموارد الجبائية خاصة في الفترة 2000-2003 بالمقارنة مع سنة 1999، أين قدرت نسبة الجباية فيها 18.9% من الإجمالي، لأنها كانت تستفيد بمنحة ناقص القيمة الجبائية منذ 1997 إلى غاية 1999 وألغيت بعد ذلك.

كما تعتبر بلدية العوينات من البلديات القلائل جدا التي لم تشهد عجزا طيلة خمس سنوات السابقة لسنة 2003، لكن خلال السداسي الأول من السنة الجارية تراجعت نسبة الضرائب المحلية للبلدية وقدرت بنسبة 8.4%، كما أن وقوعها في العجز في السداسي الثاني من السنة الجارية يعود إلى تراجع رقم الأعمال الخاص بشركة التنظيف والمطاحن الكبرى التي كان يقدر رقم أعمالها في السداسي الأول لسنة 2002 بمبلغ 18.370.560 دج وأصبح في السداسي الأول من سنة 2003 يقدر بمبلغ 9.612.626 دج أي نسبة الانخفاض 47.67% مما أثرت على الحصيلة الضريبية.

أما البلديات بئر العاتر والشريعة فتتميز بأنشطة اقتصادية كبيرة بالإضافة إلى كبر المساحة لكنها بالمقابل تعاني عجزا كل سنة، يعود السبب في ذلك إلى طبيعة النشاط الاقتصادي الذي يطغى على المنطقتين والمتسم بطابع التهريب مما فوت الملايين من الدينارات على ميزانية البلدية.

---

[1]- إحصائيات عن مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة، 2002.

2-3- توزيع الجباية على المؤسسات المستفيدة للفترة 1995-2002

تتمثل الأطراف المستفيدة من حصيلة الجباية في الدولة، الولاية-تبسة-، بلديات تبسة، الصندوق المشترك للجماعات المحلية، والملحق رقم38 يبين توزيع حصيلة الجباية على الهيئات الأربعة للفترة 1995-2002.

يتبين من الجدول أن حصة البلديات إجمالا عرفت تطورا خاصة للفترة الخماسية 1995-1999 وقدرت النسبة الموجهة إلى البلديات 13.67% من إجمالي الحصيلة والولاية 4.18%، أما الصندوق المشترك للجماعات المحلية فقد كانت الولاية تستفيد منه لكن مداخيله لا تذهب لتغطية العجز في الميزانية وإنما توجه إلى ملفات ضحايا الإرهاب وجهاز الحرس البلدي. كما تعبر النسب في الجدول عن إجمالي الوضعية الجبائية لكل من بلديات تبسة والولاية، بالإضافة إلى الدولة والصندوق المشترك للجماعات المحلية، لكنها لا تعكس بصورة واضحة الوضعية المالية لكل بلدية.

من خلال الإحصائيات المدروسة سابقا، يتبين بوضوح الفرق الموجود بينها من حيث الحصيلة السنوية بين مختلف مصادر الإحصائيات، كما هو متعارف عليه أن الجباية المحلية الموجهة للبلديات تمر على المفتشيات، قباضات الضرائب والمديرية الولائية في شكل وثائق رسمية وسجلات وبطاقات الحساب من عدة نسخ توجه كل نسخة من الوثيقة نفسها إلى المصالح المعنية بالتحصيل الجبائي. لكن بالنظر إلى بلدية مرسط، فإن حصيلة الجباية المأخوذة من قسم التسيير لميزانية البلدية لا تتطابق مع الميزانية نفسها المتواجدة في مديرية الإدارة المحلية بولاية تبسة، الأمر نفسه بالنسبة للحصيلة المتواجدة على مستوى المديرية الولائية للضرائب فهي لا تطابق ما هو مدون في ميزانيات البلديات.

تلك الفوارق تعود إلى سوء التسيير ومغالطات الأعوان أو هفوات عند التسجيل، والسبب الرئيسي في ذلك هو انعدام الرقابة المتدرجة وإهمال في المتابعة اليومية للحسابات. فالرقابة لا تكون على المكلف فحسب وإنما تنطلق الرقابة من الداخل أي من الهيكل التنظيمي للإدارة الضريبية ثم إلى الرقابة الجبائية بشقيها التحقيق المحاسبي والتحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية.

المطلب الثالث: تقيـيـم مهـام الرقابـة الجبائيـة

عند التطرق إلى الرقابة الجبائية، لا بد من ربطها بظاهرتي التهرب والغش الضريبيين اللذين ساهما بشكل كبير في تدهور النظام الضريبي وعدم فعالية العمل المتكامل للإدارة الضريبية. لهذا تم إعداد جهاز متكامل يعمل على الرقابة الجبائية، وفيمايلي توضيح لآلية عمل الرقابة الجبائية بصفة عامة وإعطاء حوصلة العمل الرقابي على مستوى ولاية تبسة بالإضافة إلى التنويه بدور التهرب في عجز الجباية المحلية.

1-دور المديريـة الفرعية للرقابـة الجبائيـة

نص القرار المؤرخ في 12جويلية 1998 والمتعلق بالتنظيم الهيكلي للمديريات الولائية والجهوية، على الاختصاصات الإقليمية لكل منها وتنظيم صلاحياتها. فالمديرية الولائية للضرائب على مستوى ولاية تبسة تضم خمس مديريات من ضمنها المديرية الفرعية للرقابة الجبائية التي قسمتها المادة 52 من القرار الذي سبق ذكره إلى ثلاث مكاتب، ويوضح الهيكل التنظيمي المبين في الملحق رقم38 المديريات بمكاتبها المشكلة للمديرية الولائية للضرائب بتبسة أين تلعب فيها المديرية الفرعية للرقابة الجبائية دورا هاما في الرقابة من خلال مايلي:

1-1- الرقـابـة المحـاسبـيـة

تعتبر الرقابة المحاسبية رقابة معمقة تجرى خارج مصالح الإدارة الجبائية وهي تحديدا تتم مباشرة في عين المكان، وتمثل جملة من العمليات الهادفة إلى فحص محاسبة المؤسسة المعنية ومقارنتها بعناصر الاستغلال للتأكد من صحة التصريحات المقدمة بهدف التحديد الأمثل لأوعية مختلف الضرائب المستحقة، وتمر الرقابة المحاسبية بمرحلتين هما:

1-1-1- عمـليـة المـراقـبـة

تعمل الإدارة الجبائية على تنظيم عملية الرقابة وتحضيرها من خلال إعداد برامج التدخل والاطلاع على كافة الملفات والوثائق المتعلقة بنشاط المكلفين. كما تدخل الرقابة المحاسبية ضمن الإجراءات الردعية الخاصة بالتحقيق الجبائي.

تتم الرقابة المحاسبية في عين المكان إلا في حالة استثنائية عند قيام المكلف بتسليم وثائقه المحاسبية إلى المراقبين مقابل طلب منهم يؤكد بموجبه الترخيص لهم بالتحقيق في مكاتب الإدارة الجبائية. تتمثل خطوات العمل في عملية المراقبة فيما يلي:

- إرسال نسخة بالتحقيق مع جدول إرسال إلى المدير الجهوي للضرائب.
- القيام بفرز الفواتير الخاصة بالبيع والشراء وكافة المصاريف من خلال وثيقة الكشف المحاسبي.
- طلب كشف العملاء بالإضافة إلى معلومات تتعلق بكافة المتعاملين مع المكلف (بنوك، موردين).
- مراجعة دقة المحاسبة مع تصحيح الأخطاء واستكمال النقائص في الوثيقة المسماة محضر التحقيق.

وبعد إتمام الإجراءات السابقة وإثبات الأخطاء أو النقائص من قبل المكلف، تتخذ الإدارة الجبائية إجراءات التصحيح الحضوري أو التلقائي.

1-1-2- التصحيح الحضوري

يقوم المراقب بإشعار المكلف بنتائج الرقابة مفصلا في الإشعار كافة الملاحظات وطرق التقويم التي أدت إلى التعديلات التي تم القيام بها، حيث تتاح للمكلف فرصة أربعين يوما من تاريخ الإشعار لفحص نتائج التقويم وتقديم الاستفسارات اللازمة خلال الأربعين يوما ويجيب بالقبول أو الرفض الجزئي لتلك التعديلات، وفي حالة انقضاء المدة ولم يحصل رد على الإشعار فإنه يؤخذ بعين الاعتبار قبول المكلف للتعديلات.

1-1-3- التصحيح التلقائي

هناك حالات استثنائية يلجأ فيها المراقب إلى اتخاذ إجراءات تلقائيا في تحديد قواعد فرض الضريبة وهي:

- عند رفض المكلف لعمليات الرقابة الجبائية.
- ظروف خارجة عن نطاق أعوان الرقابة سواء اعتراض بعض الأشخاص عملهم أو ظروف أخرى.

- عدم تقديم المكلف المحاسبة كاملة أو رفض الإدارة الجبائية للمحاسبة أو عند نقص المحاسبة.

بعد إتمام إجراءات التحقيق المحاسبي، يتم إنجاز وثيقة الورد الفردي الخاصة بالغرامات والضرائب المتعلقة بالمكلف المعني بالرقابة وذلك على مستوى مفتشية الضرائب، ثم ترسل إلى قباضة الضرائب والتي تقوم بدورها بإشعار المكلف لدفع ما عليه خلال ثلاثين يوما.

ترسل المفتشية نسخة من الورد الفردي إلى مكتب التحقيقات بالمديرية الولائية أين يربط بين المديرية الولائية والجهوية، والتي ترسل بدورها تقرير التحقيق المحاسبي إلى المديرية العامة للضرائب.

1-2- التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية

يهدف هذا التحقيق إلى التنسيق بين المداخيل المصرح بها من جهة والذمة المالية ومختلف ممتلكات المكلف من جهة أخرى وهو امتداد للتحقيق المحاسبي. وقد تم إدخال هذا النوع من الرقابة وفقا للمادة 132 من قانون الضرائب المباشرة والرسوم المماثلة 1992، أين تقوم المديرية الفرعية للرقابة الجبائية بطلب كافة التوضيحات التي تراها ضرورية لعملية الرقابة وذلك بإرسال إشعار بالتحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية مرفقة بوثيقة " وضعية الأملاك " إلى المكلف لتقديم المعلومات اللازمة. ومن ثم، يبدأ عمل المراقب في مقارنة التصريحات مع المداخيل الحقيقية للمكلف لأجل تقويم الوعاء الضريبي.

والمغزى من عملية التحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية هو حوصلة ما هو في ذمة المكلف من خلال تحليل الحسابات البنكية وغيرها من المؤسسات المالية التي تتعامل مع المكلف.

2- علاقة الإدارة الجبائية بالهيئات الوطنية

تعتبر ظاهرة التهرب الضريبي من أكثر الأسباب المؤدية إلى تسرب الأموال من الخزينة العمومية لما لها من تأثير في تقليص التحصيل الجبائي. وقد عملت

الإدارة الجبائية على قمع الغش والتهرب بشتى الوسائل منها الردعية والوقائية، لعبت فيها الرقابة دورا هاما خاصة بالعمل المتكامل بين الإدارة الجبائية وبين مديرية الجمارك، التجارة والهيئة القضائية من خلال تكوين لجان التنسيق للرقابة الجبائية والمذكورة أدناه.

2-1- تكوين لجـــان التنسيق للرقابـــة الجبائيـــة

بموجب القرار الوزاري رقم 23 الصادر في 23جانفي1994 والمعدل بالقرار الصادر في 22 فيفري1995 والمتعلق بتشكيل لجان التنسيق وتحديد مجال اختصاصها، تم إنشاء لجان التنسيق على ثلاثة مستويات وهي:

2-1-1- لجان التنسيق على المستوى المركزي

تم تأسيس لجان التنسيق بين الإدارات-**ضرائب، جمارك، تجارة- حيث تقوم كل** إدارة باختيار ممثلين عنها على المستوى المركزي، الجهوي وكذا الولائي، وينبغي أن تتوفر فيهم شروط النزاهة والخبرة المهنية التي لا تقل عن ثلاث(03) سنوات على أن تكون لكل ممثل رتبة مراقب على الأقل.

ويمثل أعضاء اللجنة على المستوى المركزي كل من:

- مديرية العمليات الجبائية التي تمثل المديرية العامة للضرائب.
- المفتش المركزي للتحقيقات الاقتصادية الذي يمثل وزارة التجارة.
- المدير المختص في محاربة الغش الذي يمثل المديرية العامة للجمارك.

تجتمع هذه اللجنة على المستوى المركزي مرة كل شهر برئاسة متناوبة بين(الضرائب، الجمارك، التجارة) حسب ما نصت عليه المادة الأولى من القرار السابق.

2-1-2- لجان التنسيق على المستوى الجهوي

بموجب المادة 07 من القرار الصادر في 22فيفري1995، تم تأسيس اللجنة الجهوية التي تتكون من أعوان الإدارات الثلاث والمتمثلين في:

- المدير الجهوي للضرائب ممثلا عن المديرية العامة للضرائب.
- المفتش المركزي للتحقيقات وقمع الغش ممثلا عن وزارة التجارة.
- مسؤول قطاع مكافحة الغش ممثلا عن المديرية العامة للجمارك.

2-1-3- لجان التنسيق على المستوى لولائي

في إطار المادة 07 من القرار سالف الذكر، تم إنشاء لجنة ولائية تمثل الإدارات السابقة وتتكون من:

- المدير الولائي للضرائب ممثلا عن المديرية الولائية للضرائب.
- المدير الولائي للمنافسة والأسعار ممثلا عن وزارة التجارة.
- مسؤول قطاع مكافحة الغش بالنسبة لمدير الجمارك.

بالإضافة إلى تحديد الأعوان، فقد أقر القانون آلية عمل اللجان الثلاث حيث تعمل على:

- تحقيق رقابة مشتركة-ضرائب، جمارك، تجارة- من خلال قمع الغش وتنظيم سير العمليات.
- العمل على تنفيذ القوانين من خلال التنسيق القطاعي المشترك بينها.
- تدعيم الاتصال بين الضرائب والتجارة مع الجمارك، خاصة وأن الانفتاح على العالم الخارجي وتطور عمليات الاستيراد والتصدير أدى كل ذلك بالمتعاملين الاقتصاديين إلى استغلال الثغرات لحسابهم مما انعكس سلبا على الإيرادات الجبائية. هنا يكمن دور إدارة الجمارك في قمع الغش وإعطاء كافة المعلومات المتعلقة بعمليات التصدير والاستيراد إلى الإدارات الأخرى المكملة لها.

2-2- آلية العمـل الرقابي للفـرق المختلطـة

تنشأ الفرق المختلطة من لجان التنسيق حيث يتم إنشاء فرق مختلطة بين مصالح الضرائب، الجمارك والتجارة مشكلة من ستة(06) أعوان من كل هيئة يسهرون على مراقبة التصاريح المقدمة من قبل المكلفين وتوحيد برامج التدخل.

وتعمل تلك الفرقة على التحقيق المشترك فيما يخص أساليب الغش والتهرب التي تم الكشف عنها من قبل إحدى الهيئات-ضرائب، جمارك، تجارة- وتحليل تلك المعلومات من طرف كل هيئة.

وقد عملت المديرية الولائية بولاية تبسة على تكوين الفرق المختلطة من أجل تدعيم الرقابة على مستوى الولاية. والإحصائيات المبينة في الملحق رقم 39 تبين تدخلات الفرقة المختلطة للفترة الخماسية الممتدة ما بين 1998 و2002.

تقوم الفرقة المختلطة بالتدخل في عين المكان لمراقبة عمليات المكلف فعندما يكون المكلف مستوردا، تقوم الفرقة بإعداد محضر معاينة "سلسلة 19" وملاحظة الفواتير ويمضي عليه المعني بالأمر، إذ يقوم بإعداد محضر المعاينة عون من إدارة الضرائب ثم يقوم عون من إدارة المنافسة والأسعار بإعداد "نموذج 05" وهو بمثابة محضر رسمي، يدون فيه ملاحظة " بيع دون فاتورة " مع ذكر أسباب عدم البيع بالفاتورة على أساس الملحق الذي يبين المبيعات دون فاتورة، الكميات المخصومة والمباعة بالفواتير وعلى أساسها يتم تحديد الغرامة. أما عون إدارة الجمارك، فإنه يقدم تصريحات مدونة فيها كافة المعلومات التي تخص البضائع المستوردة من قبل المكلف بالضريبة المعني بالمراقبة.

كما يبين الجدول في الملحق رقم 39 أن تدخلات الفرقة متباينة من سنة لأخرى، ويبدو أن عدد التدخلات في ارتفاع مستمر سنويا لكن العلاقة عكسية بين عدد المحاضر ومبالغ الحقوق والغرامات، إذ يلاحظ أن المبالغ في انخفاض محسوس سنويا ثم عادت إلى الارتفاع خلال سنة 2002. لكن المبالغ المحصل عليها فعلا أقل بكثير من المقررة نظرا إلى ارتفاع عدد الشكاوى المقدمة من طرف المكلفين نظير التصحيحات غير العادلة التي تقوم بها الفرقة حيث وصل عددها 57 شكوى خلال 2001.

بمقارنة السنوات الثلاث 1998، 1999 و2000، يبدو أن الغرامات والحقوق لسنة 2000 قدرت بنسبة 11% من إجمالي الغرامات للفترة 1998-2002، وهي منخفضة مقارنة بسنة 1998 حيث كانت تقدر بنسبة 52% و في سنة 1999 بنسبة 12.7%، ويعود السبب في انخفاض مبالغ الغرامات إلى انخفاض مستوى النشاط التجاري في ولاية تبسة وبالتالي انخفضت معه حصيلة الضريبة على النشاط المهني.

كما أن سنة 2002 عرفت فيها المبالغ المحصلة انخفاضا طفيفا حيث قدرت نسبتها 3.45% مقارنة بسنة2001، وذلك لانخفاض عدد المحاضر إلى11 محضر بدلا من 29 محضر لسنة2001.

يكمن سبب الانخفاض في تغيير هيكل الفرقة المختلطة، حيث أصبح عدد الأعوان أربعة بدلا من ستة أعوان، وهو ما أثقل العبء على الأعوان المراقبين ولم تكن الفرصة سانحة لأداء العمل على أكمل وجه.

كما أن القرار رقم 293 الصادر عن وزارة المالية والمديرية العامة للضرائب بتاريخ 21جوان1999 والقاضي بتحديد تدخلات الفرقة المختلطة وحصرها إلا على المستوردين المستفيدين بالامتيازات الجبائية من أجل ضمان احترام التشريعات الجبائية المعمول بها، هو السبب الرئيسي في انخفاض مبالغ الغرامات والحقوق.

لكن أعمال الرقابة لا تقف عند مبالغ الغرامات والحقوق وإنما حتى المبالغ المتهرب منها من خلال مقارنة التحصيلات الفعلية بما هو مقرر، وفرق التحصيل يمثل تلك المبالغ المهربة، والجدول الموضح في الملحق رقم 39 يبين الفرق بين المبالغ المحصلة والمقررة مع فرق التحصيل خلال الفترة 1999-2002.

ويلاحظ من الجدول سالف الذكر أن المبالغ المحصلة لا تتوافق مع المبالغ المقررة أو المطلوبة، وتكون أقل منها إلا في سنة 2001، حيث تحقق فائض في المبالغ المحصلة ويعود السبب في ذلك إلى الدور الذي لعبته إدارة الضرائب في القيام بتصحيح الانحرافات الحاصلة في السنوات السابقة وقد قامت عن طريق أعوان الرقابة باسترداد بعض الأموال المهربة، إذ في إطار مكافحة التهرب الضريبي قامت مصالح الرقابة للمديرية الفرعية للرقابة الجبائية بتحصيل مبلغ 530.474.077 دج خلال2001، كذلك في 2000 تم استرجاع مبلغ 130.169.000 دج في إطار مكافحة التهرب الضريبي وفي سنة 2002، تم استرجاع مبلغ 214.673.686 دج. ومنه، فإن المبلغ الإجمالي المهرب والمسترجع خلال الفترة الثلاثية قدر بمبلغ 875.316.763 دج.

فبالرغم من المجهودات المبذولة في مكافحة التهرب إلا أن الانحرافات ما بين المبالغ المهربة والمحصلة تبقى مرتفعة نوعا ما لأن أشكال التهرب تتعدد، وهذا ما يجعل عمل أعوان الرقابة شاقا ومتعبا أمام الضعف في الإمكانيات المادية والبشرية.

ويوضح الجدول المبين في الملحق رقم 40 أشكال التهرب الضريبي على مستوى ولاية تبسة للفترة 1997-2002. أين تقوم المفتشية بإرسال طلب التحقيق في ملفات المتهربين كما هو مبين في قائمة الملاحق إلى مكتب المتابعة على مستوى الولاية وإلى مديرية الأبحاث والتحقيقات على مستوى الجزائر العاصمة.

ويتضح من الملحق رقم 40 أن حالات التهرب تتمركز بشكل كثيف في عدم التصريح الشهري وعدم وجود المحل المصرح به، إذ يلاحظ خلال 1997 أن نسبة المتهربين كانت 64.10% في إطار عدم التصريح الشهري وقد ارتفعت النسبة إلى 69.2% خلال سنة 2000.

عموما، يبدو أن الطلبات المقدمة من المفتشية كانت مرتفعة في سنتي 1997-1998 وبدأت في الانخفاض تدريجيا إلى غاية 2002. والشكل البياني المبين في الملحق رقم 41 والذي يمثل حالات التهرب على مستوى الولاية، حيث يتضح أن حالات التهرب تكمن أغلبها في عدم وجود المحل المصرح به خاصة سنة 2001، إذ اعتمد المكلفون على تصاريح كاذبة تتضمن إغفال التصريح عن مداخيل المنقولات أو رقم الأعمال أو نقص التصريح، والدليل على ذلك هو نقص الرقابة الفعلية على تصريحات المكلفين إلى جانب ضخامة عدد تجار الجملة والتجزئة الذين يستعملون عناوين مزيفة ووهمية لتضليل الإدارة الجبائية.

وتكثر ظاهرة المحل التجاري الوهمي في أوساط المستوردين الذين يختفون وراء أشخاص لا يملكون سجلات أو محلات تجارية وذلك مقابل مبالغ مالية تمثل جزء من قيمة الأموال التي يتعامل بها هؤلاء المستوردون. وقد أسفرت عملية الإحصاء وإعادة القيد في السجل التجاري التي انطلقت في 12أفريل1997 وانتهت بتاريخ 31أكتوبر2002 عن عدد المتعاملين الاقتصاديين والأنشطة التجارية الممارسة على مستوى ولاية تبسة:

- في قطاع التجزئة 6117 متعاملا اقتصاديا.
- في قطاع الخدمات 2806 متعاملا اقتصاديا.
- في قطاع الصناعة 2136 متعاملا اقتصاديا.
- في قطاع الصناعة التقليدية ثلاثة متعاملين اقتصاديين.
- في قطاع التجارة بالجملة 678 متعاملا اقتصاديا.
- في قطاع التصدير والاستيراد 817 متعاملا اقتصاديا.

يتضح أثر الجباية المحلية في تمويل التنمية المحلية على مستوى البلديات في مدى وعي كل من الإدارة الجبائية بالمهام المنوطة بها ومدى حرصها على رقابة العمليات المتعلقة بالتحصيل الجبائي من جهة، ومدى وعي المكلفين بالواجب الوطني المتمثل في

المساهمة الجماعية في تحقيق التنمية المحلية. وقد اتضح أن ظاهرة التهرب الضريبي تستفحل في بلديات تبسة نظرا لنقص الرقابة أو ضعفها، إلى جانب ضعف النظام المعلوماتي في الإدارة الجبائية وكذا عدم التنسيق في مهمة الرقابة الجبائية بين الضرائب، الجمارك والتجارة.

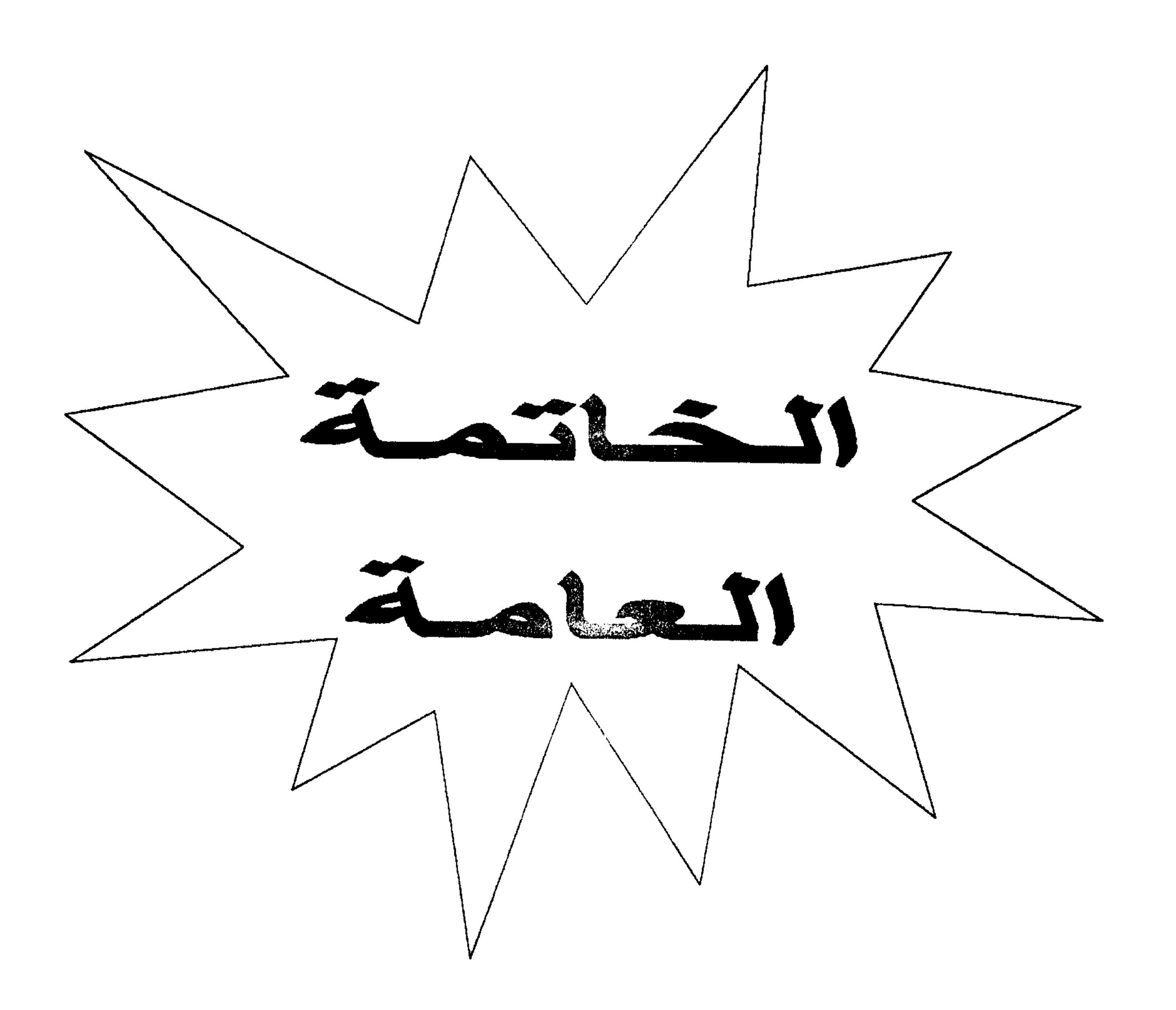
ولعل ولاية تبسة تعد من الولايات الحدودية والتي تتم بطابع التهريب في المجال التجاري نظرا لنقص الوعي الجبائي لدى عامة المستثمرين، فللقضاء على هذه الظاهرة لابد على السلطات المحلية أن تحرص على المتابعة الميدانية للمكلفين وتكثيف الرقابة الحدودية من قبل رجال الجمارك.

خاتمة الفصل الرابع

تلعب الموارد الجبائية دورا هاما في تدعيم التمويل الذاتي للجماعات المحلية رغم عدم كفايتها ومن أجل تحسين المردود المالي للجباية المحلية يتعين على السلطات المحلية اتخاذ إجراءات عديدة تهم مجال الجباية وتمويل التنمية المحلية كونها ترتبط ارتباطا وثيقا بتطور الجماعات المحلية وديمومة قيامها كهيئة لامركزية وخلية أساسية في المجتمع الجزائري. تتمثل تلك الإجراءات في عمليات مكافحة ظاهرتي التهرب والغش وسبل تدعيم الإدارة الجبائية بكافة الموارد المادية والبشرية، من أجل تدعيم دور الرقابة في مجال الجباية.

كما يتعين على السلطات المحلية العناية بمصادر الجباية المحلية وذلك من خلال الدور الذي يلعبه رؤساء المجالس الشعبية في تفعيل عجلة التنمية المحلية، ودعم البرامج التنموية على المستوى المحلي وتحسيس السلطات العمومية بالوضعية المالية والاقتصادية للجماعة المحلية بالإضافة إلى الحث على الاستثمار في المشاريع التي تدر ضرائب تعود بالفائدة على البلدية ومحاولة تخفيف المشاريع المستفيدة بالامتيازات الضريبية التي نص عليها القانون صراحة.

وتجدر الإشارة إلى أنه على السلطات المحلية أن تكثف جهودها نحو تحسين عملية التحصيل وذلك بتسهيل إجراءات الفصل في المنازعات وتسريع عملية المتابعة الميدانية والمباشرة. بالإضافة إلى الإجراءات الوقائية فإن الإصلاحات الضريبية لعبت دورا هاما في ترشيد وعقلنة الجباية، بتوسيع القاعدة الضريبية لأكبر عدد ممكن من الشرائح الخاضعة للضريبة من خلال التوسيع الأفقي للنظام الضريبي، فلا تتحقق التنمية المحلية إلا بوجود جهاز متكامل من الوظائف والإجراءات القاضية بتوسيع مجال الجباية المحلية وتدعيمها كونها العمود الفقري للمالية والتنمية المحلية.


الخاتمة
العامة

الخاتمة العامة

تعتبر الجماعات المحلية المحرك القاعدي لعجلة التنمية في الجزائر كونها حلقة ربط بين السلطة العليا للبلاد وهي الحكومة المركزية والشعب. تعتبر البلدية أو الولاية خلية أساسية في المجتمع خول لها القانون صلاحيات في جميع الميادين اقتصادية، اجتماعية، ثقافية ومالية، لكن هذه الأخيرة محدودة إلى حد ما نظرا للقيود التي فرضها المشرع على دور البلدية في الميدان المالي أين كانت أقل حظا من السلطة المركزية في مجال جباية الأموال، وقد كان لهذا الموقف أسبابه ومبرراته.

لكن البلدية وهي الخلية الأساسية في المجتمع لا تحظى بالمسؤولية الكاملة عن الوضع المالي وهذا ما يتضح من خلال الدراسة الميدانية لإحدى ولايات الوطن وهي ولاية تبسة، التي تعاني نقصا كبيرا في الموارد المالية وتعتمد بشكل كبير في تمويل المشاريع المتأخرة في الإنجاز على إعانات الدولة والقروض لاستكمال ما بقي من الإنجاز وتمويل جزء من عجز الميزانية.

كما أن موضوع الجباية المحلية لا يخلو من الأهمية البارزة سواء في مجال تمويل الجماعات المحلية أو التنمية المحلية والسؤال الذي تم طرحه في الإشكالية وهو **لماذا تعاني الجماعات المحلية في الجزائر من نقص كبير في الموارد الجبائية على اعتباره المورد الرئيسي في الميزانية المحلية وثاني مصدر من مصادر التمويل في ميزانية الدولة؟** تم الوصول إلى الإجابة عليه من خلال الدراسة النظرية والميدانية التي اتضح منها أن الأسباب في العجز متعددة ولا يمكن حصرها في سبب واحد، فعدم استقرار النظام الضريبي يمثل أحد الأسباب من خلال التقلبات في معدلات الضرائب ووعائها كما تعد القوانين الصادرة كل سنة سببا في تذمر المكلفين من جهة والإدارة الجبائية من جهة أخرى.

فالجماعات المحلية تعتمد في تمويلها على مصادر داخلية وخارجية، لكن في الأصل يتم تمويل ميزانيتها بالموارد الجبائية التي تمثل نسبة 90% من الموارد المالية،

فميزانية البلدية تشهد عجزا سنويا في الجباية المحلية وهذا ما اتضح من خلال الدراسة التطبيقية لبلديات تبسة. فالدفع الجزافي والرسم على النشاط المهني اللذان يمثلان نسبة معتبرة في ميزانية البلدية، لا تكاد تغطي مصاريف المستخدمين رغم أنها موجهة في الأساس إلى تغطية نفقات التجهيز والاستثمار.

كما لعب سوء التسيير للإدارة المحلية دورا هاما في تعطيل عجلة التنمية المحلية نظرا لعدم وجود الرجل المناسب في المكان المناسب، لأن السعي وراء الكرسي تشريفا لا تكليفا، ونقص التأطير يعد كذلك أحد الأسباب الهامة لأن تكوين أعوان مختصين في مجال الجباية له دور فعال في تسيير الإدارة الجبائية، بالإضافة إلى نقص الوعي الجبائي لدى المكلفين نظرا لاعتقادهم أن الضريبة اعتداء على شخص المكلف بالضريبة وأمواله وكأن المكلف بجباية الأموال يعتدي على الشخص الخاضع للضريبة لحاسبه الخاص. يعود سبب نقص الوعي إلى النظام القائم ونقص وسائل التحسيس التي تعمل على إيصال المعلومة الضريبية إلى المكلف وإقناعه بأهمية المشاركة الشعبية في تحقيق النمو الاقتصادي على المستوى المحلي والوطني.

ولعل الضمير المهني حاضر حتى في النقائص نظرا لانعدامه لدى ثلة من المسؤولين والعاملين في الأماكن الحساسة كالبلدية والولاية والإدارة الجبائية. لهذا على الهيكل التنظيمي المشكل من المديرية الجهوية والولائية للضرائب بالتعاون مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية أن تعمل على إحكام الرقابة على التحصيل الجبائي فبدون العمل المتكامل لن يكون هناك نظام جبائي فعال. كما أن السلطة المركزية لا تخلو من المسؤولية اتجاه العجز الغالب على بلديات الوطن فيما يتعلق بالموارد الجبائية، وذلك من خلال التقسيم الإداري الذي لا يرتكز على معايير عقلانية واقتصادية، حيث إن إنشاء البلدية أو الدائرة أو الولاية يعتمد على معايير سياسية بحتة لا علاقة لها بالجانب المالي والاقتصادي.

في خضم تلك الأسباب والإجراءات المتخذة لدعم الموارد المالية كان لظاهرتي التهرب والغش الضريبيين أثر كبير على ميزانية الجماعات المحلية وخاصة الموارد الجبائية والذي ساعد على تفشي الظاهرة هو كل العوامل سابقة الذكر.

وعليه، فإن ضعف الموارد الجبائية المحلية يعتبر من الأسباب التي أدت إلى تبعية الجماعات المحلية بصورة دائمة إلى الخزينة العمومية من خلال اعتمادها على المساعدات المالية والإعانات الاستثنائية مما أضعف من استقلاليتها المالية. كما أن إشكالية العجز المالي التي تعاني منه معظم البلديات وفي ولاية تبسة بشكل خاص، تعد معضلة كبيرة أمام إفلاس قرابة 1280 بلدية على مستوى الوطن، فمن هو المسؤول عن إفلاس خلية من خلايا التنظيم الإداري بأكملها والتي أقرها القانون كهيئة لامركزية مستقلة تضم هياكل وشعب بأكمله؟فمن يسير ذلك الشعب بعد إفلاس البلدية؟

في إطار مكافحة العجز وردع الأسباب المؤدية إلى ذلك قامت الدولة الجزائرية بإجراءات ردعية ووقائية كان لها الأثر على الحصيلة الضريبية خاصة تلك العائدة للجماعات المحلية، كان توجه الجهود نحو قمع الغش والتهرب اللذان يلازمان الاقتصاد الوطني. لهذا، بعد الدراسة الميدانية والشاملة لحيثيات موضوع تمويل الجباية المحلية للتنمية المحلية في الجزائر اتضحت النقائص والمشاكل على الصعيد المحلي بولاية تبسة وبلدياتها، وتم تسليط الضوء على جملة من الاقتراحات التي من شأنها أن تخدم الموضوع وتساعد السلطات العمومية على تخفيف العجز وتقليص عدد البلديات المفلسة على المستوى الوطني. ويمكن تلخيص تلك الاقتراحات المتعلقة بولاية تبسة فيما يلي:

- يتعين على السلطة المركزية منح الهيئات المحلية استقلالية مالية أوسع لتواكب متطلبات التنمية المحلية وزيادة الاستثمار في المحليات كإعطاء المجالس المحلية حرية أكبر في التصرف في أموالها وفرض الضرائب والرسوم والإعفاء منها. وعلى السلطة المركزية أن تقوم بتحصيل بعض الضرائب والرسوم العائدة للجماعات المحلية نيابة عن السلطات المحلية وذلك بتكفلها بكافة النفقات لتخفيف العبء على ميزانية الجماعات المحلية من خلال متابعة التحصيل والرقابة عليه.
- في إطار التقسيم الإداري لبلدية بولحاف الدير، لا بد على الدولة من إعادة النظر في تقسيم هذه البلدية، حيث يمكن استفادتها بفرع إداري لغرض تقريب الإدارة من المواطن فقط ومحاولة إعطاء أولوية في التقسيم إلى المحافظات الكبرى أي جعلها دائرة انتخابية لا إدارية.

- أما في مجال الجباية، فعلى السلطة المركزية إعادة النظر في صلاحيات قباضات الضرائب للتحصيل والتسيير على مستوى بلديات تبسة وذلك بتأهيل الأعوان بكثافة وتحسين المستوى التكويني لهم، بالإضافة إلى تحديد إقليم الاختصاص لكل قباضة ومحاولة تقليص عدد البلديات التابعة للقباضة الواحدة، كما هو الحال بالنسبة لقباضة التحصيل العوينات .
- بالنسبة للبلديات، أيضا على الدولة أن تهتم بالعمالة الموظفة فيها خاصة المستوى التعليمي، كما هو معلوم أن العمال الذين لديهم مستوى تعليمي مقبول مقدرين بنسبة 37% فقط من إجمالي عدد العمال وغالبية الموظفين بدءا بممثلي المجلس الشعبي البلدي لا يتعدون مستوى الثالثة ثانوي أو أقل من ذلك، وكانت بلديتي بوخضراء ومرسط مثال على ذلك.
- صحيح أن شعار البلدية هو من الشعب وإلى الشعب لكن إذا كان هذا الشعب لا يعي بالظروف المحيطة به ولا يملك الأسلحة التي تقضي على الأمية والتعفن الإداري فكيف يكون المخرج إذا؟ يكون بتظافر الجهود المحلية والوطنية وإبعاد ممثلي المجالس المنتخبة عن كل الضغوطات.
- والسلطات المحلية(البلدية والولاية)، هي أيضا ملزمة بجملة من الإجراءات أو الحلول المتمثلة في الاقتراحات التي من الممكن تحقيقها ولو بنسبة ضئيلة، كأن تعمل الإدارة المحلية والجبائية على التدقيق في تقديرات الجباية المحلية حتى لا يظهر التفاوت الكبير بين التحصيل والتقدير وذلك بالاعتماد على معايير واقعية ودقيقة.
-كما أن السلطات المحلية مطالبة بدراسة مستمرة لوضعها الاقتصادي والمالي من خلال تخصيص أجهزة وأعوان أكفاء في مجال التحليل والتخطيط على المستوى المحلي وذلك باستخدام أحدث تقنيات التنبؤ للمدى القصير والمتوسط في مجال الاستثمار ودراسة جدوى المشاريع قبل انطلاقتها.
- لا بد من إحكام إجراءات الرقابة على التحصيل وتكثيف الجهود نحو هذا الجانب من خلال التكامل بين كل من وزارة التجارة، مديرية الجمارك والمديرة العامة للضرائب

وضرورة وضع جهاز إعلامي متين بين كل الهياكل، فالرقابة الفاعلة تلعب دورا هاما في دقة التقديرات.هذا ما اتضح من خلال متابعات أعوان الفرقة المختلطة على مستوى ولاية تبسة.

- ضرورة إعادة النظر في الجباية المحلية والجهة المسؤولة عن التحصيل، من خلال إعطاء الفرصة للسلطات المحلية للمشاركة في تحدد وعاء الضرائب المحلية ومحاولة خلق نظام جبائي محلي.

وعليه، فإن مجال الجباية المحلية وأثره على التنمية المحلية واسع ومليء بالمعوقات والمشاكل وهي مرتبطة في جلها بسوء التسيير من القمة إلى القاعدة، ولعل التشريع الجزائري الخاص بقانون المالية وقانون الانتخابات لعب دورا في النقائص التي تخص مجال الجباية المحلية والتنمية المحلية، فالقوانين الوضعية مهما تغيرت وطرأت عليها تحسينات فهي لا تخلو من النقائص.

ولاية تبسة وكغيرها من ولايات الوطن، تعاني من سوء التنظيم الإداري وتأخر مشاريع التنمية نظرا لضعف التمويل بالإضافة إلى عجز البلديات الذي تسعى جاهدة للقضاء عليه، ولعل من الأسباب الأساسية التي تم استنباطها من خلال الدراسة التطبيقية وسبر للآراء لمسئولي البلديات، المديرية الولائية للضرائب والولاية هو تناسي السلطة المركزية للولاية وعدم الاهتمام بها، كما أنه لم يصل صدى السلطات المحلية إلى آذان المسؤولين المركزيين. إذن لماذا ولاية تبسة لا تلقى اهتماما كبيرا؟ رغم أنها ولاية شاسعة وتتمتع بموقع استراتيجي مهم.

فالدراسة التطبيقية لهذا الموضوع كانت مقتصرة إلا على ولاية واحدة، لهذا لا يمكن اعتبارها كمقياس يشمل كافة ولايات الوطن في كل الحالات، ومن جهة أخرى فإنه يتعذر إجراء دراسة تشمل 1541 بلدية نظرا لإحجام المسؤولين عن إعطاء الأسباب والمشاكل بصراحة متناهية بالإضافة إلى التغليط في المعطيات وهذا ما حصل من خلال دراسة ولاية تبسة وبلدياتها.

فمن جملة التوصيات هو أن دراسة عجز الجباية المحلية في البلديات يكون عل المستوى الوطني وبشكل مقارن من خلال تقنية معامل الارتباط، مع محاولة تسليط الضوء على التقسيم الإداري الجديد والذي سيغير المفاهيم إلى القطاع الإداري الجهوي **C.A.R** .

ومنه، يتضح أن دعم نظام التمويل المحلي وتعبئة الموارد المالية الذاتية له فوائد تنعكس على السلطات المحلية والمركزية، ولا يكون نظام التمويل المحلي فعالا إلا بتظافر الجهود وتكامل عمل المصالح من خلال التدقيق وضبط عمليات التخطيط والتوجيه والمتابعة كونها أعلى سلطة قرار في الهيكل التنظيمي الإداري، ذلك من جهة ومن جهة أخرى تكمن سلطة الهيئات المحلية في تقديم الخدمات اللازمة بالقدر المستطاع والقضاء على الاختلالات في هيكل التمويل المحلي. فتوسيع مجال الاستقلال المالي والإداري وجعله أقرب للواقعية على المستوى المحلي يؤدي بالضرورة إلى تعزيز مكانة البلدية والولاية على المستوى الوطني، لكن على أن يكون تطابق مع الواقع الفعلي للجماعات المحلية وأن لا يكون التنظيم الإداري والتسيير المالي لهذه الخلايا مجرد حبر على ورق.


قائمة
المراجع

قائمــــة المــــراجــــع

أولا: الكـــتـــب

I- الكتــب بالعــربـيــة

- أنس قاسم(جعفر)، أسس التنظيم الإداري والإدارة المحلية بالجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- بربر(كامل)، نظم الإدارة المحلية، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 1996.
- بوضياف(عمار)، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، 2002.
- الجندي (مصطفى)، الإدارة المحلية واستراتيجيتها، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1987.
- حسن بهلول(محمد بالقاسم)، سياسة تخطيط التنمية وإعادة تنظيم مسارها في الجزائر، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1999.
- رشيد(أحمد)، مقدمة في الإدارة المحلية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1975.
- الزغبي(خالد سمارة)، التمويل المحلي للوحدات الإدارية المحلية، شركة الشرق الأوسط للطباعة، عمان، 1985.
- شيهوب(مسعود)، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.
- عبد المطلب(عبد الحميد)، التمويل المحلي والتنمية المحلية، الدار الجامعية للنشر، الإسكندرية، 2001.
- عوابدي(عمار)، مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.
- عوابدي(عمار)، القانون الإداري: النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2002.
- قباني (خالد)، اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات البحر المتوسط ومنشورات عويدات، بيروت، 1981.
- محمود(حمدي عادل)، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1973.
- مقبول(الهادي)، التصنيف النموذجي للجماعات المحلية، المركز الوطني للدراسات والتحاليل الخاصة بالتخطيط، الجزائر، 1996.
- هويدي(عبد الجليل)، المالية العامة للحكم المحلي: دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1990.

II- الكتب بالفرنسية

- S. Benaissa, L' aide de l' état aux collectivités locales, Office Des Publications Universitaires, Alger, 1983.
- H.Graba, Le ressources fiscales de collectivités locales, E.N.A.G, Alger, 2000.
- J.C.Martinez, La fraude fiscale, Publication universitaire Française, France, 1990.
- C. Rahmani, Les Finances Des Communes Algérienne, Insincérité, Déficits et bonne gouvernance, Casbah édition, Alger, 2002.
- B. Yelles Chaouche, Budget De L' état et Des Collectivités Locales, Office Des Publications Universitaires, Alger, 1990.
- A.Tehami, Le programme Algérien des industries locales, Office des publications universitaire, Alger, 1979.

ثانيا: الرسائل

I- الرسائل بالعربية

- بن عثمان(ساعد)، ميزانية البلدية ومكانة الجباية فيها، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في التخطيط، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1994
- بوعشيبة(أحمد)، المالية المحلية في الجزائر ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في التخطيط، جامعة الجزائر، معهد العلوم الاقتصادية، 1991.
- ثلايجية(نوة)، دراسة تقييمية للتخطيط الإقليمي في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في التنمية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة باتنة، 1991.
- رابح سرير(عبد الله)، الإدارة المحلية في النظرية والممارسة، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، معهد العلوم السياسية والعلاقات الدولية، مارس 1988.
- سالمي(رشيد)، الموارد الجبائية المستحقة للبلديات: حالة بلديات المدية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 1999.
- عمراني(بهية)، ميزانية البلدية ومدى ضعف إيراداتها الجبائية، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، معهد العلوم السياسية، جامعة الجزائر، 1987.

- مراد(ناصر)، الإصلاح الضريبي في الجزائر وأثره على المؤسسة والتحريض الاستثماري، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم الاقتصادية، معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، 1997.

- مرغاد(لخضر)، واقع المالية المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة ضمن متطلبات نيل شهادة الماجستير في العلوم المالية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر، 2001.

II- الرسائل بالفرنسية

- A.Z.Mouamer, Le finances publiques locales : analyse et perpectives d'une économie en transition l'Algérie, Thèse de Doctorat, Faculté des sciences économiques et de gestion, Alger, 1990.

- A.Saadi, La fiscalité des collectivités locales bilan et perspective, Institut national de finance, Kolea, Alger, 1993.

ثالثا: الملتقيات

I- الملتقيات بالعربية

- بن منصور(عبد القادر)، آليات وأدوات تدخل البلدية الجزائرية في مجالات التنمية في ظل تراجع دور الدولة المركزية، ملتقى دولي حول الحكم المحلي والتنمية المحلية: حالة دول البحر الأبيض المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة، 26-27 أفريل 2003.

- نقادي(عبد الحفيظ)، دور الهيئات اللامركزية في التنمية المحلية، ملتقى وطني حول الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء الإصلاحات، المركز الجامعي د.مولاي الطاهر، سعيدة، 08-09 ديسمبر 2003.

- الملتقى الولائي حول الميزانية المحلية، عرض يتناول تنفيذ ميزانية البلدية، مصلحة التنشيط المحلي والإعلام الآلي، ولاية تبسة، ديسمبر 1990.

II- الملتقيات بالفرنسية

- R.Benatia, Développement économique et lutte contre la pauvreté, Séminaire internationale, Alger, Juin 1981.

رابعا: الجرائد والمجلات

I- الجرائد والمجلات بالعربية

- جريدة الخبر، الصادرة بتاريخ 16 فيفري 1999.

- تصريح للمدير العام للضرائب، أيام دراسية حول التحسين الجبائي، جريدة الخبر الصادرة في 08 أفريل 1996.

- براق(محمد)، الإصلاحات الضريبية بالجزائر، المجلة الجزائرية القانونية الاقتصادية والسياسية، 2000.

II- الجرائد والمجلات بالفرنسية

- L. Farida, « Fraude fiscale ce milliards qui fuient le trésor », Journal d 'El moudjahid, 31 Mars 2002.

- Le Soir d 'Algérie, Article du directeur des opérations fiscales, direction général des impôts, le 22 Février 1996.

- A.Toualitt , « les dispositifs des recettes fiscales des collectivités locales », Revue économie, 2003.

- Lettre de la direction générale de impôts, « Le opérations fiscales », n° 3-8, 2002.

خامسا: المحـــاضرات والمنشــورات

I- المحاضرات والمنشورات بالعربية

- قدي(عبد المجيد)، جباية المؤسسات، دروس مقدمة لطلبة الماجستير علوم تجارية، تخصص مالية، المركز الجامعي الشيخ العربي التبسي، تبسة، 2001-2002.

- المفتشية العامة للضرائب، عرض يتناول إعداد ميزانية البلدية، ولاية تبسة.

- قرار وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية، المؤرخ في 24 فيفري 1990.

- منشور وزاري مشترك بين وزارة الداخلية ووزارة المالية رقم 331، المؤرخة في 24 جوان 1995.

II- المحاضرات والمنشورات بالفرنسية

- L'Ordonnance n° 75-35 du 29 Avril 19975 a propos du plan comptable communal.

- Journée nationale pour l'amélioration du recouvrement de l'impôt, le 11 Mai 1994.

- Circulaire interministérielle, « Amélioration des ressources des collectivité locales, n° 26, 11 Mai 1994.

- Circulaire interministérielle, « La collecte de l'impôt », Vu le 09 Août 1996.

سادسا: القوانين والمراسيم

I- القوانين والمراسيم بالعربية

- مرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963.

- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 67/01/13 المتضمن القانون البلدي.

- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 69/05/23 المتضمن قانون الولاية.

- المرسوم رقم 69-70 المؤرخ في 69/06/03 المتضمن النظام الداخلي النموذجي المتعلق بالمجالس الشعبية للولايات.
- الأمر رقم 70-20 المؤرخ في 19 فيفري 1970.
- المرسوم رقم 70-83 المؤرخ في 70/06/12 المتضمن تنظيم المجلس التنفيذي للولاية.
- مرسوم مؤرخ في 05 أكتوبر 1972.
- دستور 1976.
- القانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981.
- قانون رقم 84-09 المؤرخ في 14 فيفري 1984.
- مرسوم رقم 86-38 المؤرخ في 18 فيفري 1986.
- الجريدة الرسمية المؤرخة في 11 أفريل 1990.
- قانون رقم 90-08 المؤرخ في 90/04/07 المتضمن قانون البلدية.
- قانون رقم 90-09 المؤرخ في 90/04/17 المتضمن قانون الولاية.
- قانون الضرائب المباشرة 1992.
- قانون المالية 1996.
- الأمر رقم 97-07 المؤرخ في 06 مار 1997.
- قانون المالية 2001.
- الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2000.

II- القوانيـن والمراسيـم بالفرنسيـة

- Décret n° 67-144 du 21 Juillet 1967 , pour le petite communes.
- Décret n° 84-71 du 17 mars 1984 , pour les communes chef lieu de wilayas et de daïras.
- Direction générale de impôts, Taxe foncière sur les propriétés bâties, Dépliant n° 14, 2000.
- Direction générale de impôts, Taxe foncière sur les propriétés non bâties, Dépliant n° 15, 2000.
- Annuaire statistique de la Wilaya de Tébessa, 2000.
- Annuaire statistique de la Wilaya de Tébessa, Décembre 2002.
- Direction de la législation fiscale, Vos impôts 2002, Direction générale de impôts, 2002.
- Centre nationale d'études et analyse pour la planification, Refonte du système fiscale, Document interne, Alger, 1997.


قائمة
الملاحق

ملحق رقم(01)

توزيـــع نسبـــة الرســـم على النشـــاط المهنـــي

الجهة المستفيدة / الضريبة	الــولايــة	البلـــديـــة	الصندوق المشترك للجماعات المحلية	المـجمـوع
الرسم على النشاط المهني(2001)	%0.75	%1.66	%0.14	%2.55
الرسم على النشاط المهني(2002)	%0.59	%1.30	%0.11	%2
الفـــــارق	%0.16-	%0.36-	%0.03-	%0.55-

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات رسالة المديرية العامة للضرائب، جانفي 2003.

حصيلـــة الجبايـــة المحليـــة 2001-2002

الوحدة: 10^9 دج

السنـــة / الحصيلـــة	2001		2002		
	نوفمبر	ديسمبر	جانفي/فيفري	مارس/أفريل	مـــاي
الجباية خارج المحروقات	30.9	37	56.3	30.4	26.922
الجباية المحلية	6.6	9.4	14.3	8.7	8.051
الرسم على النشاط المهني	3	4.8	7.1	-	3.227

المصدر: La lettre de la direction générale des impôts , Les opérations fiscales, 2002, N° 3-8

ملحـــق رقـــم(02)

أسعار القيمة الإيجارية الجبائية للملكيات المبنية

الوحدة: دج

المنطقة الفرعية	1	2	3	4
أ	405	371	337	304
ب	371	337	304	270
ج	337	304	270	236

المصدر: المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 1996.

القيمـــة الإيجاريـــة للملكيات غيـــر المبنيـــة

الوحدة:دج

المنـــاطـــق / الأراضــــــي	1	2	3	4
أراضي مخصصة للبناء	50	40	30	16
أراضي أخرى مستعملة، حدائق التنزه، أراضي مخصصة للألعاب والتي لا تمثل ممتلكات مبنية	20	10	12	06

المصدر: المديرية العامة للضرائب، وزارة المالية، 2000.

ملحق رقم 03

ملحق حول الرسم العقاري على الملكيات المبنية

المحلات التجارية والصناعية

الوحدة:دج

الفروع / المناطق	1	2	3	4
أ	810	742	675	608
ب	742	675	608	540
ج	675	608	540	472

المصدر: Loi des Finances 2000, Article 25

أراضي متواجدة في المناطق العمرانية

الوحدة:دج

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
20	16	12	06

المصدر: Idem, Article 261-A

أراضي متواجدة في المناطق القابلة للتعمير

الوحدة:دج

المنطقة 1	المنطقة 2	المنطقة 3	المنطقة 4
15	12	09	05

المصدر: Ibid

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE.

MINISTERE DE L'INTERIEUR
DES COLLECTIVITES LOCALES
ET DE L'ENVIRONNEMENT.

LE MINISTRE-

24 NOV. 1996

96 M . 0720

MESSIEURS LES WALIS

OBJET / Recouvrement de la taxe sur les activités polluantes ou dangeureuses pour l'environnement.

REFER/ Circulaire n° 38/96 du 10 Avril 1996 relative au Fonds National de l'Environnement.

Par sa note circulaire sus-référencée, Monsieur le Secrétaire d'Etat Chargé de l'Environnement avait mis en exergue l'importance que revêt le recouvrement de la taxe citée en objet et instituée par la Loi de Finances pour l'année 1992.

En plus du fait qu'elle constitue la principale source d'alimentation du Fonds National de l'Evironnement, le recouvrement de cette taxe s'inscrit dans le cadre du programme du Gouvernement qui s'est fixé, en autres objectifs, de lancer une vaste campagne de sensibilisation et de lutte contre l'évasion fiscale.

Pour ces raisons d'abord et parce que le propre de toute circulaire est de connaître sur le terrain une application aussi rigoureuse que complète, il vous est demandé de dégager et de mobiliser tous les moyens nécessaires pour accélérer l'opération de recouvrement de cette taxe.

11/12/96
4024

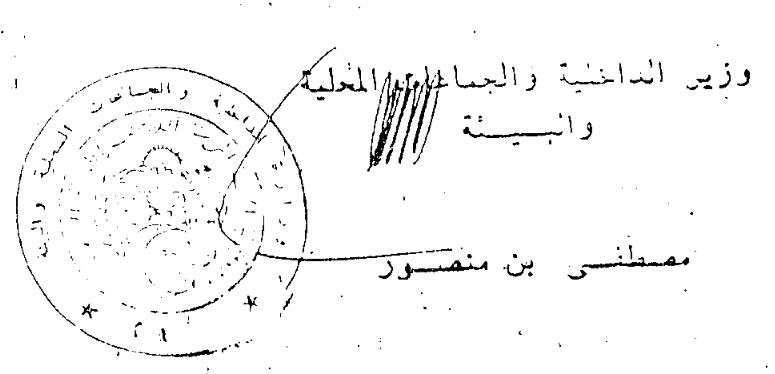
./.

Il appartient à l'ensemble des services concernés de s'atteler à cette tâche et de s'imprégner de l'intérêt particulier qu'ils ont le devoir de lui accorder.

Les services de l'environnement sont invités à prendre toutes les dispositions en vue de procéder au recensement des activités polluantes ou dangereuses et de le transmettre aux services des Impôts pour le recouvrement de la taxe et ce conformément aux instructions de la circulaire interministérielle - Finance/Environnement - n° 1648 du 22 Septembre 1993.

Je vous demande de veiller personnellement à l'accomplissement de cette tâche de façon régulière et dans les délais impartis et de me rendre compte trimestriellement sur son état d'exécution et ce, en faisant parvenir à Monsieur le Secrétaire d'Etat Chargé de l'Environnement les informations contenues dans les états annexés à la présente circulaire.

J'attache une importance particulière à la stricte application de ces instructions.



REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
Ministère de l'Intérieure , des Collectivités Locales et de l'Environnement
Secrétariat d'Etat à l'Environnement
Direction Générale de l'Environnement

Wilaya de .

Etat des recouvrements de la Taxe

Recettes des Impôts	1992			1993			1994		
	Evaluations de la taxe	Recouvrements effectués	Montants non perçus	Evaluations de la taxe	Recouvrements effectués	Montants non perçus	Evaluations de la taxe	Recouvrements effectués	Montants non perçus
TOTAUX									

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE
Ministère de l'Intérieur, des Collectivités Locales et de l'Environnement
Secrétariat d'Etat à l'Environnement
Direction Générale de l'Environnement

Wilaya de;
Année :

Recensement des installations classées

Recettes des impôts	Raison sociale	Adresse	Activité	Rubrique	Classe	Coef	Montant de la taxe	Observations
Total Général								

REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DE L'ECONOMIE — MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS
DIRECTION DES ETUDES ET DE LA LEGISLATION FISCALES

DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT

18 SEPT 1993

N° 1642

CIRCULAIRE INTERMINISTERIELLE

-MESSIEURS LES DIRECTEURS REGIONAUX DES IMPOTS
-MESSIEURS LES DIRECTEURS DES IMPOTS DE WILAYA
-MESSIEURS LES INSPECTEURS DE L'ENVIRONNEMENT

EN COMMUNICATION A :

-MESSIEURS LES DIRECTEURS CENTRAUX DU MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE
-MONSIEUR LE DIRECTEUR GENERAL DE L'AGENCE NATIONALE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
-MESSIEURS LES DIRECTEURS CENTRAUX ET GENERAUX DU MINISTERE DE L'ECONOMIE
-MONSIEUR L'INSPECTEUR GENERAL DES SERVICES FISCAUX
-MESSIEURS LES DIRECTEURS ET LES DIRECTEURS D'ETUDES DE LA DIRECTION GENERALE DES IMPOTS
-MESSIEURS LES SOUS DIRECTEURS DE LA DIRECTION DES ETUDES ET DE LA LEGISLATION FISCALES
-MONSIEUR LE PRESIDENT DE LA COUR DES COMPTES
-MONSIEUR L'INSPECTEUR GENERAL DES FINANCES
-MONSIEUR LE DIRECTEUR DE L'INSTITUT D'ECONOMIE DOUANIERE ET FISCALE (IEDF)
-MONSIEUR LE DIRECTEUR DE L'INSTITUT NATIONAL DES FINANCES (INF)

OBJET / Institution d'une taxe sur les activites polluantes

REFERENCE / -Article 117 de la loi N° 91-25 du 18 Décembre 1991 portant loi de finances pour 1992.
-Articles 75 et 86 de la Loi n° 83-03 du 05/02/93 relative à la protection de l'environnement.
-Décret exécutif n°93-68 du 01 Mars 1993 relatif aux modalités d'application de la taxe sur les activites polluantes ou dangereuses pour l'environnement.
-Décret n°88-149 du 26 Juillet 1988 définissant la reglementation applicable aux installations classées et fixant leur nomenclature.

.../...

La presente circulaire a pour objet de commenter pour les services concernes les dispositions de l'article 117 de la loi n° 91-25 du 18 Décembre 1992 portant loi de finances pour 1992 et les dispositions du decret n° 93-68 du 1er Mars 1993 relatif aux modalites d'application de la taxe sur les activites polluantes ou dangereuses pour l'environnement.

ECONOMIE DE LA MESURE

L'article 117 de la loi n° 91-25 du 18 Décembre 1992 portant loi de finances pour 1992 a institue une taxe annuelle sur les activites polluantes ou dangereuses pour l'environnement.

Cette taxe s'applique aux activités dont la liste est annexee au decret n° 88-149 du 26 juillet 1988 définissant la reglementation applicable aux installations classees et fixant leur nomenclature ; cette liste est annexee à la presente circulaire.

Les activites polluantes ou dangereuses pour l'environnement sont classees en deux catégories :

-les activites soumises à une déclaration prealable, avant la mise en service, du Président de l'Assemblée Populaire Communale territorialement compétent ;

-les activités soumises à une autorisation prealable soit du Ministre chargé de l'environnement, soit du Wali territorialement competent.

DECLARATION D'EXISTENCE

La déclaration et l'autorisation d'activites polluantes ou dangereuses telles que prévues par les articles 5 et 6 du décret n° 88-149 du 26 Juillet 1988 sus-cite vaut declaration d'existence au regard de ladite taxe.

Toute activite polluante ou dangereuse dont la déclaration ou l'autorisation n'ont pas été effectuees et qui a donne lieu à un proces verbal de l'administration chargee de l'environnement fait immediatement l'objet par cette même administration d'une notification, au gérant de l'activite, d'avoir à verser ladite taxe au receveur des contributions diverses. Ce dernier en est informe par la transmission d'un complement au "recensement annuel".

.../...

La taxe est due au titre de la premiere annee d'activité quelle que soit la date a laquelle a débute celle-ci.

Dans le cas ou cette activité a cessé la taxe est due, de même, au titre de la derniere année quelle que soit la date à laquelle celle-ci a cesse. La taxe due pour la periode qui n'aura pas fait l'objet d'une autorisation d'activite sera multipliée par deux (02) au titre des pénalites.

MONTANT ET CALCUL DE LA TAXE

Le montant de la taxe est fixe à :

- 3.000 DA pour les installations classees dont une activite au moins est soumise à déclaration telle que prevue par le decret n° 88-19 du 26 Juillet 1988 relatif aux installations classées et fixant leur nomenclature ;

-30.000 DA pour les installations classées dont une activite au moins est soumise a autorisation telle que prévue par le décret n° 88-19 du 26 Juillet 1988 relatif aux installations classées et fixant leur nomenclature.

Pour les installations n'employant pas plus de deux personnes les taux de base sont réduits à 750 DA pour les installations classees, soumises à déclaration et à 6.000 DA pour les installations classées soumises à autorisation.

Ces montants sont multipliés par un coefficient compris entre 1 et 6 en fonction de la nature et l'importance de l'activité suivant le décret exédutif n° 93-68 du 1er Mars 1993 relatif aux modalités d'application de la taxe sur les activites polluantes ou dangereuses pour l'environnement et annexé à la présente circulaire.

LE RECENSEMENT DES INSTALLATIONS CLASSEES

Le recensement des installations classees est effectue par les Inspecteurs chargée de la protection de l'environnement. Il est mis à jour annuellement et transmis, au receveur des contributions diverses avant le 1er avril.

Lors du 1er recensement et pour toute activite nouvellement installée, l'administration chargee de l'environnement adresse avant le 1er Mai au gérant de celle-ci une notification de recensement.

.../...

Les contribuables disposent de 15 jours à dater de la réception de la notification pour contester les informations qui y sont portées auprés de l'administration chargée de l'environnement.

Dans le cas ou le contribuable fournit des informations fausses ou dissimule des renseignements necessaires pour l'établissement du recensement, il devra s'acquitter sur la base d'un procés verbal de l'administration chargée de l'environnement qui lui est notifié d'une penalité égale au montant de la taxe due. Cette pénalité est notifiée à l'intéressé et au receveur des contributions diverses.

PAIEMENT DE LA TAXE

Le règlement de la taxe doit être effectué entre le 1er et le 31 Juin auprés du Receveur des Contributions Diverses.

Le Montant de la taxe à verser annuellement est celui qui est mentionné sur l'avis de versement.

CESSATION D'ACTIVITE

En cas de cessation d'activité la taxe est dû pour l'année quelle que soit la date de cessation.

Les contribuables doivent déclarer dans les 15 jours à l'administration chargée de l'environnement leur cessation d'activité.

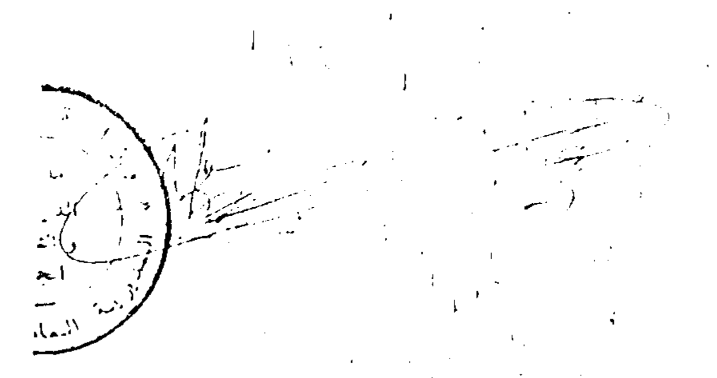
Dans le cas ou ce délai est dépassé et que la nouvelle année civile est entamée, la taxe est due pour la nouvelle année.

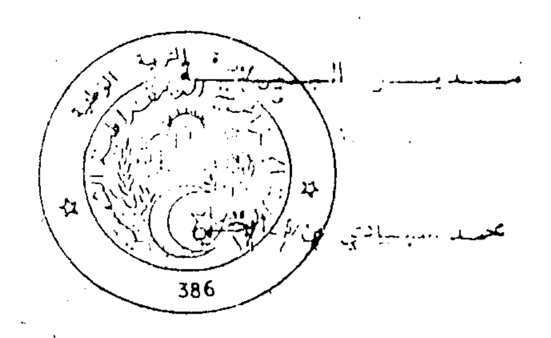
COMPTABILITE DE LA TAXE

La comptabilisation de la Taxe est effectuee conformement à l'instruction N° 105 du 31 Décembre 1991 émanant de la Direction Centrale du Trésor annexee à la presente circulaire.

DATE D'EFFET

La taxe sur les activités polluante est perçu à date du 1er Janvier, 1992.





REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

NOMENCLATURE ET CLASSIFICATION DES INSTALLATIONS CLASSEES

(Annexe du Décret 88-19 du 26.07.1988)

* Classes
A.M : Autorisation du Ministre
A.W : Autorisation du Wali
D : Déclaration auprès du Président de l'Assemblée Populaire Communale.

ملحق رقم 06

حصيلة الجباية خارج المحروقات للفترة 1993-2002

الوحدة: 10^6دج

السنة / الهيئة	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
الدولة	126.993	173.906	245.837	293.245	317.048	343.241	342.632	366.739	444.491	493.091
الجماعات المحلية	32.338	45.061	73.363	69.971	72.563	76.739	82.543	89.050	81.115	93.135
المجموع	**159.331**	**218.967**	**319.200**	**363.216**	**389.611**	**419.980**	**425.175**	**455.789**	**525.606**	**586.226**

المصدر: Ministère des finances, Direction générale des impôts, 2003

ملحق رقم 07

توزيع الجباية المحلية على الجهات المستفيدة

الوحدة: 10^6دج

الهيئة / السنة	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
F.C.C.L (*)	13.908	17.613	24.247	23.129	23.643	25.289	26.209	27.709	29.893	27.362
البلدية/الولاية	18.430	27.448	32.706	36.196	41.132	44.522	49.146	52.982	54.055	53.474
الصناديق الخاصة	-	-	16.410	10.646	7.788	6.928	7.188	8.361	7.167	12.296
المجموع	**32.338**	**45.061**	**73.363**	**69.971**	**72.563**	**76.739**	**82.543**	**98.052**	**91.115**	**93.132**

المصدر: Idem

(*) F.C.C.L: الصندوق المشترك للجماعات المحلية.

/DGI/DOF/STAT.

EVOLUTION DES RESSOURCES FISCALE AFFECTEES AUX FCCL-COMMUNES-WILAYAS

EN MILLIONS DA

	COMMUNE					WILAYAS					FCCL					TOTAL				
ANNEE	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
AP	21 818	24 141	27 575	29 981	30 332	10 011	11 107	12 656	11 984	12 110	2 693	3 053	3 412	2 421	2 410	34 522	38 301	43 643	44 386	44 852
F	6 443	6 875	6 791	7 410	5 669						15 033	16 042	15 846	17 290	13 230	21 475	22 917	22 637	24 701	18 897
TF/TA	1 349	1 767	2 045	1 773	1 837											1 349	1 767	2 045	1 773	1 8[illegible]7
SP	4	7	5	7	13											4	7	5	7	13
VIGNETTE											2 043	2 044	2 424	2 560	2 644	2 043	2 044	2 424	2 560	2 644
TVA/INTRII	4 153	3 964	3 495	3 802	4 524						6 229	5 949	6 991	7 600		10 382	9 913	10 486	11 402	9 045
TOTAL	33 767	36 754	39 911	42 973	42 375	10 011	11 107	12 656	11 984	12 110	25 998	27 088	28 673	29 871	18 284	69 775	74 949	81 240	84 829	77 288

:/DGI/DOF/STAT.

EVOLUTION DES RESSOURCES FISCALE AFFECTEES AUX

FCCL-COMMUNES-WILAYAS

EN MILLIONS DA

	COMMUNE					WILAYAS					FCCL					TOTAL				
ANNEE	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002	1998	1999	2000	2001	2002
AP	21 818	24 141	27 575	29 981	30 332	10 011	11 107	12 656	11 984	12 110	2 693	3 053	3 412	2 421	2 410	34 522	38 301	43 643	44 386	44 852
/F	6 443	6 875	6 791	7 410	5 669						15 033	16 042	15 846	17 290	13 230	21 475	22 917	22 637	24 701	18 897
TF/TA	1 349	1 767	2 045	1 773	1 837											1 349	1 767	2 045	1 773	1 837
SP	4	7	5	7	13											4	7	5	7	13
VIGNETTE											2 043	2 044	2 424	2 560	2 644	2 043	2 044	2 424	2 560	2 644
TVA/INTRIE	4 153	3 964	3 495	3 802	4 524						6 229	5 949	6 991	7 600		10 382	9 913	10 486	11 402	9 045
TOTAL	33 767	36 754	39 911	42 973	42 375	10 011	11 107	12 656	11 984	12 110	25 998	27 088	28 673	29 871	18 284	69 775	74 949	81 240	84 829	77 288

ملحق رقم 09

تطور الضرائب المحلية للفترة 1993-1999

الوحدة: 10^9 دج

السنة / الضريبة	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
الرسم على النشاط المهني	6.177	12.749	44.981	31.382	31.967	34.522	38.301
الدفع الجزافي	10.825	12.705	15.687	18.308	19.171	21.475	22.917
الرسم العقاري/رسم التطهير	-	343	317	923	1.092	1.349	1.767
الرسم على عمليات البنوك	6.674	6.822	2.731	-	-	-	-
رسوم أخرى (*)	1.424	2.014	2.134	3.391	2.534	1.308	2.279
المجموع	25.100	34.633	65.850	54.004	54.764	58.654	65.264

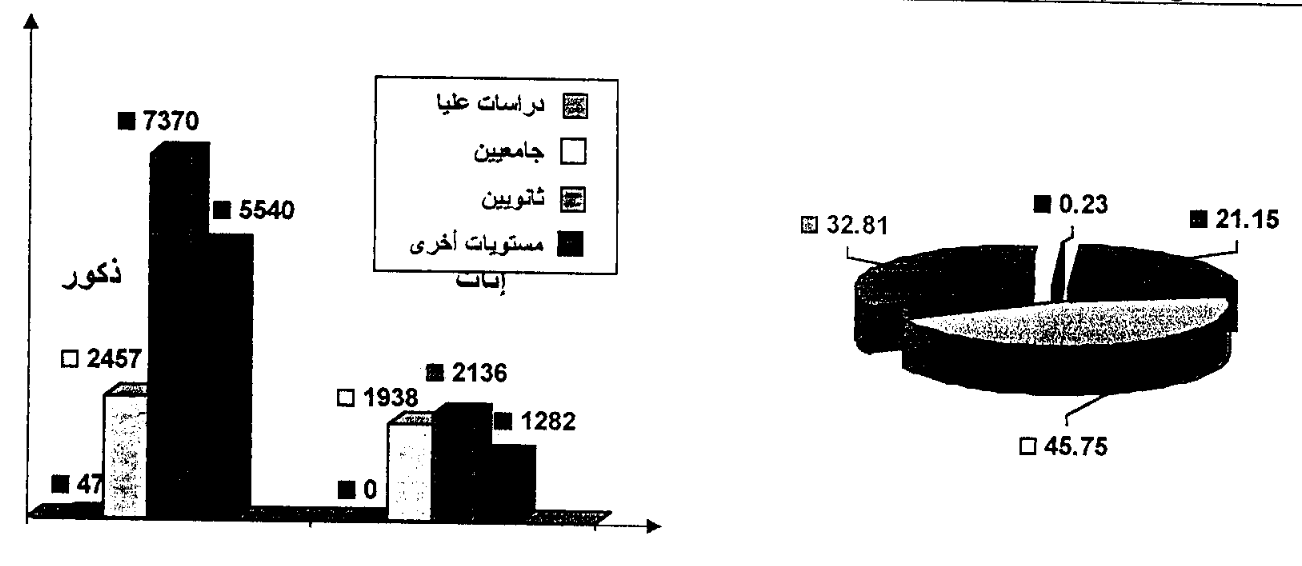
المصدر: Direction générale des impôts, Rapport des résultats des Wilayas, Ministère des finances,2000

(*) الرسوم الأخرى من غير الرسم على القيمة المضافة

تابع للجدول رقم (49)

مصالح خارجية

المستوى	العدد ذكور	العدد إناث	النسبة ذكور	النسبة إناث	المجموع ذكور+إناث	المجموع %
- دراسات عليا	47	0	0.31	0.00	47	0.23
- جامعيين	2457	1938	15.93	36.18	4395	21.15
- ثانويين	7370	2136	47.78	39.88	9506	45.75
- مستويات أخرى	5549	1282	35.98	23.94	6831	32.87
المجموع الكلي	15423	5356	100	100	20779	100



تكوين الموظفين الثلاثي الأول 2002

مؤسسات التكوين	تكوين للمدى القصير: مفتش	تكوين للمدى القصير: مفتش رئيسي	تكوين للمدى القصير: مفتش مركزي	تكوين متواصل: عدد الأعوان المتمرسين
المدرسة الوطنية للضرائب	60	139	-	1073
المعهد الاقتصادي............IEDF	-	-	18	-
المعهد الوطني المتخصص للتكوين المهني	-	-	-	789
المجموع	60	139	18	1862

Source: La lettre de la direction générale des impôts, recensement générale N° 6 Avril 2002, P : 03.

الجدول الملحق

الولايات	قائمة البلديات المنكوبة — البلديات المنكوبة كليا	قائمة البلديات المنكوبة — البلديات المنكوبة جزئيا
الشلف	المرسى - مصدق - الهرنفة - تنس - سيدي عبد الرحمان - الظهرة - تلعصة - بوزغاية - تاوقريت - تاجنة - بريرة - وادي قوسين - سيدي عكاشة - الزبوجة - أبو الحسن.	
تلمسان		تلمسان - سبدو - الفزوات - سيدي جيلالي - بني سنوس - ترني بني هديل - بن سكران - عين تالوت - مغنية - عين الغرابة - السواحلية.
تيزي وزو	تقزرت - أزفون.	مزرانة - أقرو - إيفليسن - أيت شفة - أغريب.
الجزائر	باب الوادي - وادي قريش - بولوغين - ابن زيري - رئيس حميدو - الحمامات - عين البنيان - بوزريعة.	دالي ابراهيم - الأبيار - القصبة - الجزائر الوسطى.
سعيدة	سعيدة - عين الحجر - الحساسنة - أولاد خالد - عين السخونة.	
مستغانم	سيدي بلعطار.	مستغانم - عين نويسي - فرناقة - الحسيان - عين بوذينار - خير الدين - صيادة - سيدي الأخضر - عشعاشة - صور - خضرة - نقمارية - أولاد بوغالم - بن عبد المالك رمضان - حجاج.
معسكر	المامونية - عين فارس - مطمور - الغمري - بوحنيفية - القعدة - بوهني - سيدي عبد الجبار - وادي الأبطال - غروس - سيدي عبد المومن - عين فرس.	
وهران	سيدي الشحمي.	وهران - أرزيو - عين الترك - المرسى الكبير - قديل - البراية - بطيوة - مرسى الحجاج.
برمرداس	جينات.	زموري.



الجدول الملحق

الولايات	قائمة البلديات المنكوبة	
	البلديات المنكوبة كليا	البلديات المنكوبة جزئيا
الشلف	المرسى - مصدق - الهرنفة - تنس - سيدي عبد الرحمان - الظهرة - تلعصة - بوزغاية - تاوقريت - تاجنة - بريرة - وادي قوسين - سيدي عكاشة - الزبوجة - أبو الحسن.	
تلمسان		تلمسان - سبدو - الفزوات - سيدي جيلالي - بني سنوس - ترني بني هديل - بن سكران - عين تالوت - مغنية - عين الغرابة - السواحلية.
تيزي وزو	تقزرت - أزفون.	مزرانة - أقرو - إيفليسن - أيت شفة - أغريب.
الجزائر	باب الوادي - وادي قريش - بولوغين - ابن زيري - رئيس حميدو - الحمامات - عين البنيان - بوزريعة.	دالي ابراهيم - الأبيار - القصبة - الجزائر الوسطى.
سعيدة	سعيدة - عين الحجر - الحساسنة - أولاد خالد - عين السخونة.	
مستغانم	سيدي بلعطار.	مستغانم - عين نويسي - فرناكة - الحسيان - عين بوديناز - خير الدين - صيادة - سيدي الأخضر - عشعاشة - صور - خضرة - نقمارية - أولاد بوغالم - بن عبد المالك رمضان - حجاج.
معسكر	المامونية - عين فارس - مطمور - الغمري - بوحنيفية - القعدة - بوهني - سيدي عبد الجبار - وادي الأبطال - غروس - سيدي عبد المومن - عين فرس.	
وهران	سيدي الشحمي.	وهران - أرزيو - عين الترك - المرسى الكبير - قديل - البراية - بطيوة - مرسى الحجاج.
بومرداس	جينات.	زموري.



الجدول الملحق (تابع)

الولايات	قائمة البلديات المنكوبة	
	البلديات المنكوبة كليا	البلديات المنكوبة جزئيا
تيبازة	سيدي غيلاس - الداموس - أغبال - بني مليك.	
عين الدفلى	تاشتة زقاغة - العبادية - عين بويحي	خميس مليانة - سيدي الأخضر - بطحية - الحسنية - بالعاص - جليدة - بوراشد - جمعة أولاد الشيخ - عين لشياخ - وادي جمعة - عين السلطان - برج الأمير خالد - طارق بن زياد - بئر أولاد خليفة - عين الدفلى - روينة - الماين - زدين - حمام ريغة - عين التركي - عين البنيان - العطاف - تبركانين - مليانة - بن علال - العامرة - عريب - المخاطرية - جندل - بربوش - وادي الشرفاء.
غليزان	الحمري - سيدي خطاب - بلعسل بوزقزة - ورزان - ولاد سيدي ميهوب.	

قرار وزاري مشترك مؤرّخ في 15 شوّال عام 1422 الموافق 31 ديسمبر سنة 2001، يتضمّن الإعلان عن منطقة منكوبة.

———

إنّ وزير الدّولة، وزير الدّاخليّة والجماعات المحلّيّة،

ووزير الماليّة،

- بمقتضى المرسوم الرّئاسيّ رقم 01 - 139 المؤرّخ في 8 ربيع الأوّل عام 1422 الموافق 31 مايو سنة 2001 والمتضمّن تعيين أعضاء الحكومة،

- وبمقتضى المرسوم التّنفيذيّ رقم 90 - 402 المؤرّخ في 28 جمادى الأولى عام 1411 الموافق 15 ديسمبر سنة 1990 والمتضمّن تنظيم صندوق الكوارث الطّبيعيّة والأخطار التّكنولوجيّة الكبرى وسيره، المعدّل والمتمّم، لا سيما المادّة 7 منه،

- وبناء على التّقرير المفصّل المؤرّخ في 6 أكتوبر سنة 2001 المقدّم من والي ولاية ميلة على إثر فيضانات 30 سبتمبر سنة 2001،

يقرّران ما يأتي :

المادّة الأولى : تعلن بلديّة وادي العثمانيّة منطقة منكوبة.

المادّة 2 : يكلّف السّيد والي ولاية ميلة بتنفيذ هذا القرار.

المادّة 3 : ينشر هذا القرار في الجريدة الرّسميّة للجمهوريّة الجزائريّة الدّيمقراطيّة الشّعبيّة.

حرّر بالجزائر في 15 شوّال عام 1422 الموافق 31 ديسمبر سنة 2001.

وزير الدولة، وزير الدّاخليّة والجماعات المحلّيّة
نور الدين زرهوني

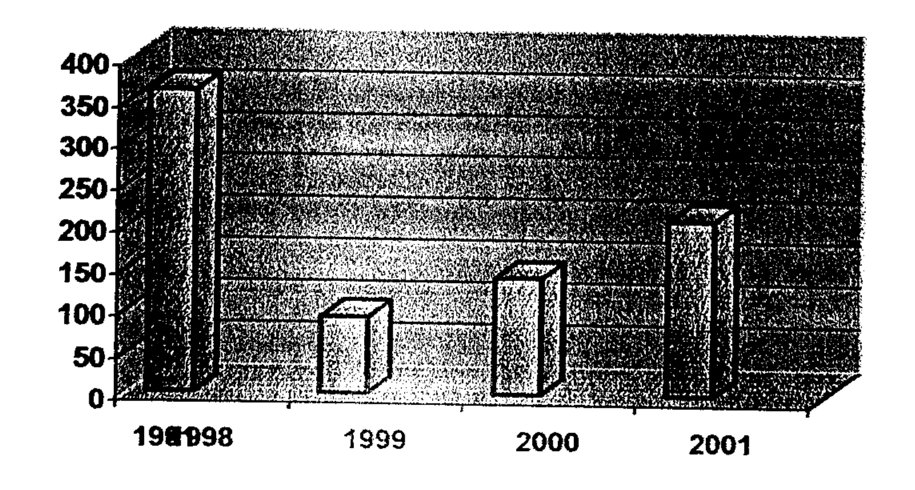
وزير الماليّة
مراد مدلسي

ملحق رقم 11

تطور المخالفات للفترة 1991-2001 على مستوى تسع(09) مديريات الجهوية

المديريات الجهوية	السنـــــــة				المجموع العـــام
	1998-1991	1999	2000	2001	
الجزائر	88	14	21	52	176
عنابة	37	10	12	40	93
بشار	11	02	08	14	35
البليدة	36	18	18	16	88
الشلف	42	10	18	09	79
قسنطينة	26	10	22	32	90
وهران	76	14	21	28	139
ورقلة	16	04	06	05	31
سطيف	28	08	12	12	60
المجموع	361	90	138	208	797

المصدر: La lettre de la direction générale des impôts, Janvier 2002, n°03.



المخالفات المسجلة خلال الفترة1991-2001 بالمديريات الجهوية

ملحق رقم12: التنظيم الإداري لولاية تبسة

الرمز	الدوائر	البلديات التابعة	المساحة الإجمالية بـ كلم^2
01	تبسة	تبسة	184
02	بئر العاتر	بئر العاتر	1.522
		العقلة المالحة	1.030
03	الشريعة	الشريعة	267
		ثليجان	1.825
04	العوينات	العوينات	411
		بوخضراء	213
05	نقرين	نقرين	1.604
		فركان	903
06	بئر مقدم	بئر مقدم	426
		الحمامات	88
		قوربقر	328
07	الكويف	الكويف	257
		بكارية	152
		بولحاف الدير	168
08	مرسط	مرسط	296
		بئر الذهب	279
09	العقلة	العقلة	255
		المزرعة	430
		بجن	132
		سطح قنطيس	1.124
10	الونزة	الونزة	124
		عين الزرقاء	296
		المريج	297
11	الماء الأبيض	الماء الأبيض	316
		الحويجبات	286
12	أم علي	أم علي	188
		صفصاف الوسرى	477
المجموع	12	28	13.878

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة.

Repartition de la Population Totale et Densite moyenne par Commune

Commune	Population au 31/12/2001	Superficie totale Km2	Densite moyenne Hab/km2
Tébessa	174567	184	949
Total Daira	*174567*	*184*	*949*
El-Kouif	17060	257	66
Bekkaria	8165	152	54
Boulhaf-Dyr	4541	168	27
Total Daira	*29766*	*577*	*52*
Morsott	17659	296	60
Bir-D'Heb	7594	279	27
Total Daira	*25253*	*575*	*44*
El-Malabiod	10723	316	34
Houidjbet	4791	286	17
Total Daira	*15514*	*602*	*26*
El-Aouinet	20962	411	51
Boukhadra	10773	213	51
Total Daira	*31735*	*624*	*51*
Ouenza	49612	124	400
Aïn-Zerga	20543	296	69
El-Mridj	11088	297	37
Total Daira	*81243*	*717*	*113*
Bir-Mokkadem	13494	426	32
Hammamet	17169	88	195
Gouriguere	6172	328	19
Total Daira	*36835*	*842*	*44*
Bir El-Ater	64082	1522	42
El-Ogla-Malha	7033	1030	07
Total Daira	*71115*	*2552*	*28*
El-Ogla	17418	255	68
El-Mazraa	5563	430	13
Bedjene	3985	132	30
Stah-Guentis	3150	1124	03
Total Daira	*30116*	*1941*	*16*
Oum-Ali	3228	188	17
Saf-Saf-El-Ouesra	5981	477	13
Total Daira	*9209*	*665*	*14*
Negrine	6369	1.604	04
Ferkane	3825	903	04
Total Daira	*10194*	*2507*	*04*
Cheria	69893	267	262
Thlidjene	8270	1825	05
Total Daira	*78163*	*2092*	*37*
Total Wilaya	***593710***	***13878***	***43***

- Concentration de la population au niveau des communes de:
  - *Tebessa (949 Hab/ km^2)*
  - *Ouenza (400 Hab/km^2)*
  - *Cheria(262 Hab/ km^2)*
- Et à un degré très faible au niveau des communes de
  - *Negrine (04 Hab/Km^2)*
  - *Ferkane (04 Hab/Km^2)*
  - *Stah-guentis (03 Hab/ Km^2)*

MOUVEMENTS NATURELS DE LA POPULATION ENREGISTRES AU 31/12/2001

Commune	Naissances			Décès			Croisement Naturel	Mariages
	Mas	Fem	Total	Mas	Fem	Total		
Tebessa	2647	2560	5207	628	547	1175	4032	1263
Total Daira	*2647*	*2560*	*5207*	*628*	*547*	*1175*	*4032*	*1263*
El-Kouif	118	108	226	44	38	82	144	126
Bekkaria	09	10	19	18	13	31	-12	41
Boulhaf-Dyr	04	08	12	13	04	17	-05	31
Total Daira	*131*	*126*	*257*	*75*	*55*	*130*	*127*	*198*
Morsott	216	215	431	43	33	76	355	147
Bir-D'Heb	09	06	15	11	12	23	-08	47
Total Daira	*225*	*221*	*446*	*54*	*45*	*99*	*347*	*194*
El-Malabiod	67	56	123	23	22	45	78	82
Houidjbet	07	06	13	10	01	11	02	19
Total Daira	*74*	*62*	*136*	*33*	*23*	*56*	*80*	*101*
El-Aouinet	198	184	382	30	36	66	316	130
Boukhadra	77	67	144	16	14	30	114	78
Total Daira	*275*	*251*	*526*	*46*	*50*	*96*	*430*	*208*
Ouenza	589	617	1206	119	106	225	981	345
Ain-Zerga	52	63	115	32	26	58	57	119
El-Mridj	22	36	58	31	06	37	21	107
Total Daira	*663*	*716*	*1379*	*182*	*138*	*320*	*1059*	*571*
Bir-Mokkadem	136	106	242	33	27	60	182	84
Hammamet	128	121	249	38	27	65	184	108
Gouriguer	14	20	34	07	09	16	18	23
Total Daira	*278*	*247*	*525*	*78*	*63*	*141*	*384*	*215*
Bir El-Ater	1072	1016	2088	141	104	245	1843	464
El-Ogla-Malha	28	35	63	09	14	23	40	11
Total Daira	*1100*	*1051*	*2151*	*150*	*118*	*268*	*1883*	*475*
El-Ogla	279	253	532	62	58	120	412	119
El-Mazraa	10	27	37	05	06	11	26	36
Bedjene	14	23	37	11	06	17	20	21
Stah-Guentis	07	06	13	32	08	40	-27	23
Total Daira	*310*	*309*	*619*	*110*	*78*	*178*	*431*	*199*
Oum-Ali	06	12	18	08	04	12	06	26
Saf-Saf-El-ouesra	12	20	32	11	03	14	18	19
Total Daira	*18*	*32*	*50*	*19*	*07*	*26*	*24*	*45*
Negrine	127	111	238	18	13	31	207	50
Ferkane	23	20	43	06	07	13	30	28
Total Daira	*150*	*131*	*281*	*24*	*20*	*44*	*237*	*78*
Cheria	775	737	1512	185	164	349	1163	425
Thlidjene	11	12	23	13	12	25	-02	36
Total Daira	*786*	*749*	*1535*	*198*	*176*	*374*	*1161*	*461*
Total Wilaya	***6657***	***6455***	***13112***	***1597***	***1320***	***2917***	***10195***	***4008***

POPULATION

REPARTITION DE LA POPULATION TOTALE ET DENSITE MOYENNE PAR COMMUNE

(31.12.2002)

Commune	Population	Superficie totale km2	Densité moyenne Hab/km2
Tébessa	179153	184	974
Total Daira	***179153***	***184***	***974***
El-Kouif	17482	257	68
Bekkaria	8345	152	55
Boulhaf-Dyr	4629	168	28
Total Daira	***30456***	***577***	***53***
Morsott	18091	296	61
Bir-D'Heb	7736	279	28
Total Daira	***25827***	***575***	***45***
El-Malabiod	10964	316	35
Houidjbet	4934	286	17
Total Daira	***15898***	***602***	***26***
El-Aouinet	21565	411	52
Boukhadra	11025	213	52
Total Daira	***32590***	***624***	***52***
Ouenza	50987	124	411
Ain-Zerga	21076	296	71
El-Mridj	11391	297	38
Total Daira	***83454***	***717***	***116***
Bir-Mokkadem	13827	426	32
Hammamet	17604	88	200
Gouriguere	6335	328	19
Total Daira	***37766***	***842***	***45***
Bir El-Ater	65789	1522	43
El-Ogla-Malha	7187	1030	07
Total Daira	***72976***	***2552***	***29***
El-Ogla	17910	255	70
El-Mazraa	5725	430	13
Bedjene	4081	132	31
Sth-Guentis	3228	1124	03
Total Daira	***30944***	***1941***	***16***
Oum-Ali	3289	188	17
Saf-Saf-El-Ouesra	6152	477	13
Total Daira	***9441***	***665***	***14***
Negrine	6517	1604	04
Ferkane	3898	903	04
Total Daira	***10415***	***2507***	***04***
Cheria	71759	267	269
Thlidjene	8467	1825	05
Total Daira	***80226***	***2092***	***38***
Total Wilaya	***609.146***	***13.878***	***44***

Mouvements Naturels de la Population Enregistrés

Au 31/12/2002

Commune	Naissances			Décès			Croissement Naturel	Mariage
	Mas	Fem	Total	Mas	Fem	Total		
Tebessa	2716	2622	5338	699	593	1292	4046	1426
Total Daira	*2716*	*2622*	*5338*	*699*	*593*	*1292*	*4046*	*1426*
El-Kouif	92	100	192	41	28	69	123	133
Bekkaria	18	13	31	16	14	30	01	43
Boulhaf-Dyr	08	10	18	15	10	25	-07	43
Total Daira	*118*	*123*	*241*	*72*	*52*	*124*	*117*	*219*
Morsott	226	211	437	45	39	84	357	147
Bir-D'Heb	08	13	21	21	09	30	-9	45
Total Daira	*234*	*224*	*458*	*66*	*48*	*114*	*344*	*192*
El-Malabiod	36	39	75	29	15	44	31	87
Houidjbet	05	04	09	09	07	16	-07	24
Total Daira	*41*	*43*	*84*	*38*	*22*	*60*	*24*	*111*
El-Aouinet	198	169	367	30	21	51	325	144
Boukhadra	70	60	130	17	10	27	130	66
Total Daira	*268*	*229*	*497*	*47*	*31*	*78*	*455*	*210*
Ouenza	629	639	1268	129	109	228	1040	367
Ain-Zerga	50	60	110	30	20	50	60	50
El-Mridj	10	14	24	15	16	31	-07	104
Total Daira	*689*	*713*	*1402*	*174*	*145*	*319*	*1093*	*521*
Bir-Mokkadem	83	95	178	38	26	64	114	77
Hammamet	97	109	206	27	21	48	158	123
Gouriguer	13	18	31	09	04	13	18	31
Total Daira	*193*	*222*	*415*	*74*	*51*	*125*	*290*	*231*
Bir El-Ater	1023	987	2010	156	108	264	1746	526
El-Ogla-Malha	20	17	37	10	05	15	22	14
Total Daira	*1043*	*1004*	*2047*	*166*	*113*	*279*	*1768*	*540*
El-Ogla	249	215	464	38	37	75	383	131
El-Mazraa	09	20	29	07	14	21	08	34
Bedjene	14	15	29	10	05	15	14	20
Stah-Guentis	13	15	28	10	05	15	13	42
Total Daira	*285*	*265*	*550*	*65*	*61*	*126*	*418*	*197*
Oum-Ali	10	10	20	04	06	10	10	32
Saf-Saf-El-ouesra	05	08	13	05	05	10	03	29
Total Daira	*15*	*18*	*33*	*09*	*11*	*20*	*13*	*61*
Negrine	139	134	273	11	12	23	250	43
Ferkane	25	19	44	04	08	12	32	24
Total Daira	*164*	*153*	*317*	*15*	*20*	*35*	*282*	*67*
Cheria	760	743	1503	164	137	301	1202	449
Thlidjene	10	10	20	13	04	17	03	35
Total Daira	*770*	*753*	*1523*	*177*	*141*	*318*	*1205*	*484*
Total Wilaya	***6536***	***6369***	***12.905***	***1602***	***1288***	***2890***	***10055***	***4259***

Budget Wilaya	Unité	1987	1991	1995	1998	2000	2001	2002	Observations
Recettes de fonctionnement	10^3 DA	49.422	101.140	399.022	633.595	679.082	828.028	831.936	
Produits de l'exploitation		/	/	/	/	/	/	/	
Produits domaniaux		784	1.250	2.000	1.465	1.605	1.605	1.605	
Recouvrement		36	458	213.692	430.318	462.412	592.639	443.481	
FCCL		6.682	12.787	21.660	21.660	/	/	11.506	
Impôts directs		33.593	72.172	129.574	166.645	204.449	185.066	188.368	
Impôts indirects		/	/	/	/	/	/	/	
Produits exceptionnels		31	/	/	/	/	/	/	
Travaux en régie		/	/	/	/	/	/	/	
Subvention		/	/	/	/	/	/	/	
Autres à préciser		8.296	14.472	32.096	13.507	10.616	48.718	186.976	
Dépenses de fonctionnement	**10^3 DA**	**22.569**	**44.368**	**321.785**	**575.052**	**614.845**	**773.080**	**1.126.756**	
Frais personnel		8.275	16.210	171.563	300.429	358.305	445.537	449.127	
Impôts et taxes		510	970	4.958	12.192	12.941	16.148	16.058	
Denrées et fournitures		2.447	3.933	27.465	34.525	26.792	28.152	412.350	
Frais sur biens meubles et immeubles		1.278	2.034	7.668	68.507	21.692	22.742	65.190	
Allocations et subventions		4.488	7.906	50.022	61.865	68.222	56.333	50.366	
Frais de gestion générale		2.320	4.495	15.260	21.060	19.260	20.760	27.510	
Frais financiers		/	/	/	/	/	/	/	
Autres		447	5.573	9.769	13.824	16.451	14.922	15.107	
Charges exceptionnelles		2.750	3.247	35.080	62.650	91.182	168.486	91.048	

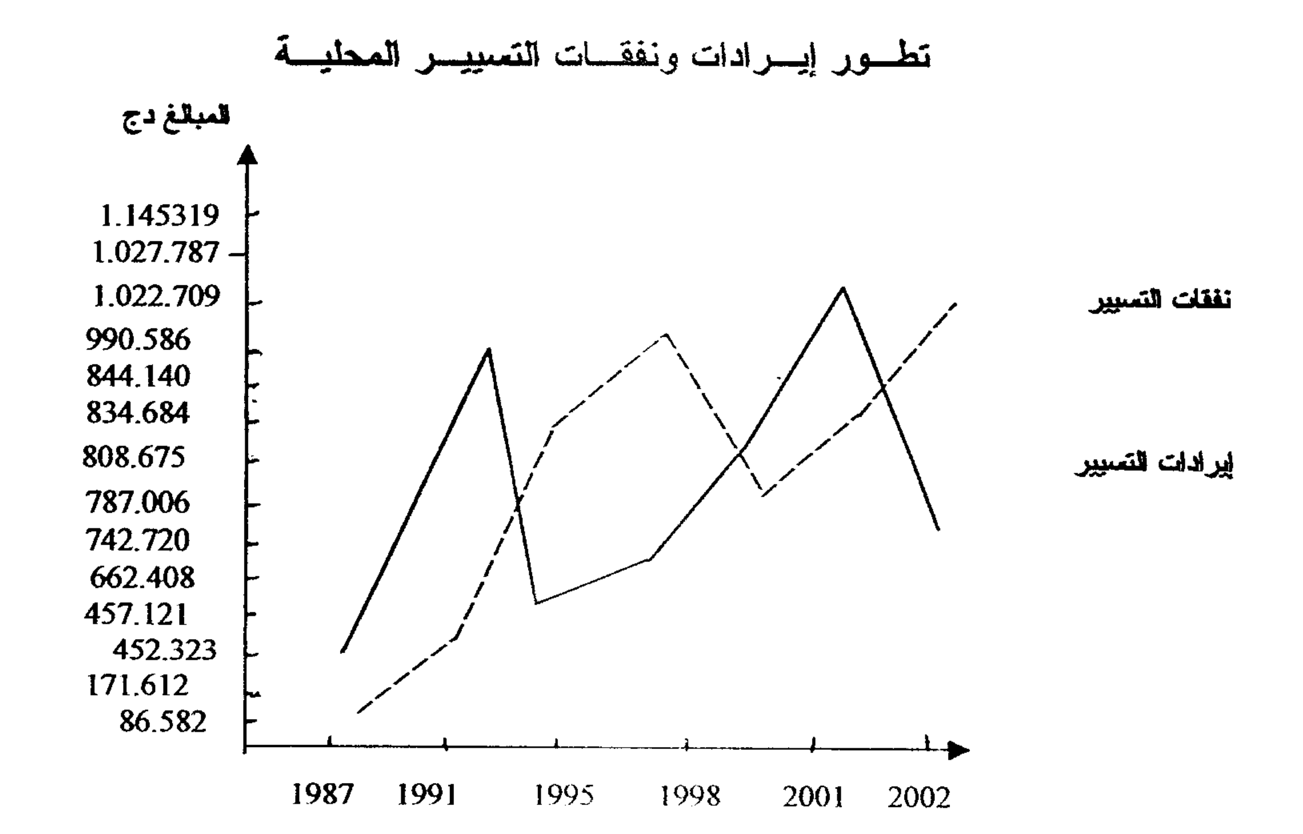
ملحق رقم 15

تخليص ديون قسمي التجهيز والتسيير للفترة 1976-2001

قسم التسيير	قسم التجهيز والاستثمار1995-2001
مخالفات الرواتب والعلاوات والمنح العائلية1993-2001	مديرية الجمارك
الترقية والتسيير العقاري 1976-2001	مؤسسة تثمين الثروة الغابية
سونلغاز 1997-2001	
البريد والمواصلات 1999-2001	
مؤسسة المياه 1997-2001	
مؤسسة إنجاز الإعلام الآلي 1999-2001	
نفطال 1999-2001	

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة

تطــور إيــرادات ونفقــات التسييــر المحليــة



المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة، 2002، ص:35.

Finances locales	Unité	1987	1991	1995	1998	2000	2001	2002	Observations
Recettes de fonctionnement	10^3 DA	452.323	1.027.783	457.121	662.408	834.684	1.145.319	787.006	
Produits de l'exploitation		5.072	13.045	8.747	10.105	17.312	14.723	3.508	
Produits domaniaux		16.462	18.823	64.292	76.850	88.487	88.855	27.094	
Recouvrement		3.367	19.123	66.626	77.852	95.435	91.080	27.006	
FCCL		31.478	33.014	43.574	53.940	63.569	61.924	71.699	
Impôts directs		67.119	69.846	133.840	214.628	231.312	447.178	234.032	
Impôts indirects		310.404	872.666	162.322	128.953	191.526	207.973	212.643	
Produits exceptionnels		16.725	19.964	33.348	58.041	54.527	80.486	95.274	
Travaux en régie		921	947	933	10.044	10.157	11.413	11.618	
Subvention		876	10.031	13.776	62.470	53.324	73.387	10.559	
Autres à préciser		/	/	/	/	/	/	/	
Dépenses de fonctionnement	**10^3 DA**	**86.582**	**171.612**	**808.675**	990.586	**742.720**	**944.140**	**1.022.709**	
Frais personnel		56.888	125.831	341.449	494.789	485.734	525.681	651.552	
Impôts et taxes		2.840	5.541	12.956	57.870	15.472	16.225	44.177	
Denrées et fournitures		4.967	11.369	31.040	32.354	33.261	35.680	5.746	
Frais sur biens meubles et immeubles		5.807	6.731	11.719	13.442	17.491	19.461	23.658	
Allocations et subventions		10.911	15.077	390.975	233.490	116.842	207.482	200.683	
Frais de gestion générale		4.358	6.134	19.605	39.827	54.913	69.836	50.222	
Frais financiers		/	245	28	/	6.859	56.556	299	
Autres		811	684	1.503	18.814	12.148	13.219	1.372	

ملحق رقم 17

توزيع الإعانات على القطاعات للفترة 1995-1999

الوحدة، دج

السنة	مبلغ الإعانات
1995	**15.000.000**
1996	**13.000.000**
1997	**32.920.000**
1998	**27.700.000**
1999	**31.800.000**
المجموع	**120.420.000**

المصدر: إحصائيات عن مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية.

توزيع الغلاف المالي على القطاعات للفترة 1995-1999

القطاع	المبلغ (دج)	النسبة
الغاز الطبيعي للمدن	**87.000.000**	**31**
تهيئة مباني إدارية في إطار تدعيم أمن المؤسسات ومقرات الحرس البلدي	**60.200.000**	**22**
الطرقات	**44.718.000**	**16**
تهيئة وإنجاز هياكل إدارية تابعة للولاية	**27.150.000**	**10**
قطاع التربية(خارج الإصلاحات الكبرى)	**24.300.000**	**09**
قطاع الصحة والحماية الاجتماعية	**800.000**	**0.28**
قطاع المجاهدين	**12.800.000**	**4.58**
تهيئة حضرية والإنارة العمومية والمياه	**11.900.000**	**4.26**
اقتناء مباني إدارية(سكنات وظيفية)	**10.365.000**	**3.71**
المجموع الإجمالي	**279.233.000**	**100**

المصدر: نفس المرجع أعلاه.

ملحق رقم 18

تطور عجز البلديات بتبسة

الوحدة: دج

السنوات	2000	2001	2002	المجموع
عدد البلديات العاجزة	23	24	19	66
مبلغ العجز	193.100.000	316.253.783	169.657.517	505.221.300
المبلغ المخصص لتغطية العجز	193.100.000	238.500.000	158.300.000	589.900.000
باقي العجز	00	77.753.783	11.357.517	89.111.300
المبالغ المرصودة لتسوية الديون	100.000.000	166.995.104	170.655.533	437.650.637

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

ملحق رقم19

توزيع مبالغ تطهير الديون والمنح لسنتي2001-2002

الوحدة: دج

السنة	الديون المعنية بالتطهير	المبالغ	المنح	المبالغ
2001	ديون النفقات الإجبارية	50.700.000	منحة معادلة التوزيع	39.743.820
	ديون النفقات الضرورية	46.000.000	منحة الدفع الجزافي	172.765.882
	ديون تجهيز للقطاع الخاص	43.811.774	منحة خاصة	14.169.000
			القيمة المخفضة الجبائية	20.800.000
المجموع		166.995.104	المجموع	247.478.702
2002	مؤسسة سونلغاز	69.137.365	منحة معادلة التوزيع	129.548.020
	مؤسسة المياه	101.518.168	منحة الدفع الجزافي	181.837.273
			القيمة المخفضة الجبائية	17.718.924
المجموع		170.655.533	المجموع	329.104.217

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة.

عدد العمال ببلديتي بوخضراء ومرسط

العمال / البلدية	عدد العمال				المجموع	
	دائمون	النسبة	مؤقتون	النسبة	العدد	النسبة
مرسط	44	73.33	16	26.67	60	100
بوخضراء	42	85.71	07	14.29	49	100
المجموع	86	78.89	23	21.10	109	100

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات مكتب الأمانة العامة لبلديتي مرسط وبوخضراء.

ملحق رقم 20

معادلة التوزيع أس2 لبلدية بوخضراء 2001

إيرادات عادية غير مباشرة

الباب	تعيين النص	التحديدات بالدينار الجزائري
70	منتوجات الاستغلال	340.300
71	منتوجات الأملاك العمومية	333.200
75	الضرائب غير المباشرة	376.705
750	الرسم على تأدية الخدمات	000.000
751	الرسم على الذبح	57.600

إجمالي نفقات التسيير= 29.748.687 دج

ما يخفض

الباب	تعيين النص	التحديدات بالدينار الجزائري
82	أعباء سابقة	6.594.511
83	الاقتطاع لنفقات التجهيز والاستثمار	1.647.650
793	أشغال التجهيز المنجزة بالأشغال المباشرة	0.000.000
	المجموع	8.242.161

نفقات التسيير الحقيقية= 29.748.687-8.242.161 = 21.506.526 دج

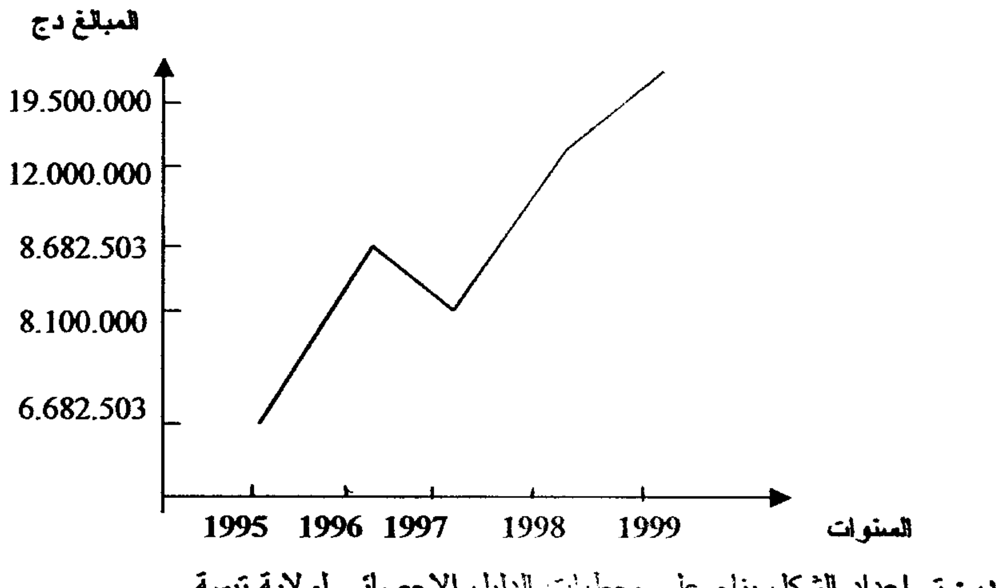
ما يخفض

الباب	تعيين النص	التحديدات بالدينار الجزائري
61	مجموع مصاريف المستخدمين	8.295.743
6110	مستخدمين الاستغلال المباشر	0.000.000
61	المصاريف الحقيقية للمستخدمين	8.295.743

نسبة مصاريف المستخدمين=(21.506.526/8.295.743)× 100= 38.57%

ملحق رقم 21

تـــوزيـــع مـــبالـــغ إصلاح المنظومة التربوية بتبسة



المصدر: تم إعداد الشكل بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

توزيع الاعتمادات المالية في إطار البرنامج القطاعي اللامركزي

الوحدة: 10^3دج

	1999-1995	2001	2002	المجموع
اعتمادات الدفع	3.940.290	186.500	1.282.100	5.408.890
استهلاك الاعتمادات إلى غاية 12/31	3.890.386	34.190	1.262.469	5.187.045
نسبة الاستهلاك	98.73	18.33	98.46	95.89

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، مرجع سابق.

توزيع العمليات المغلقة حسب المراحل

الوحدة: 10^3دج

الـفـتـــــرة	عدد العمليات	الغلاف المالي
قبل 1980	18	262.328
1985-1980	26	945.742
1990-1985	48	1.089.558
1995-1990	80	1.421.881
1999-1995	16	105.442
المـجـمـــوع	188	3.824.951

المصدر: Annuaire Statistiques, Op-cit.

ملحق رقم 22

توزيع الاستثمارات الكلية عبر القطاعات الاقتصادية الاجتماعية خلال(1980–1989)

الوحدة: 10^9 دج

المخططات / القطاعات	1980 - 1984		1985–1989	
	الحجم	النسبة	الحجم	النسبة
الصناعة دون المحروقات	91.5	22.8	134.2	24.4
المحروقات	63	15.7	39.8	7.2
مجموع القطاع I	154.5	38.5	174	31.6
الفلاحة	47.1	11.7	79	14.4
النقل	13	3.2	15	2.7
الهياكل القاعديةالاقتصادية	37.9	9.5	45	8.2
الإسكان	60	15	76	13.8
التربية والتكوين	42.2	10.5	45	8.2
الهياكل الاجتماعية	16.3	4.1	52	9.5
تجهيزات جماعية	9.6	2.4	45	8.2
مؤسسات الإنجاز	20	5	19	3.4
مجموع القطاع II	246.1	61.4	376	68.4
المجموع العام	400.6	100	550	100

المصدر: إحصائيات عن وزارة التخطيط والتهيئة العمرانية 1990.

ملحق رقم23

معدلات إنجاز وحدات صناعات الإنتاج المحلية 1978

نوع الصناعة	العمليات المسجلة	العمليات المنجزة	عمليات خاصة بالولاية	عمليات خاصة بالبلدية	نسبة الإنجاز
مواد البناء	268	33	17	16	12
الصناعات المعدنية	84	14	11	03	17
الخشب والورق	75	22	14	08	29
النسيج	32	02	02	-	06
الصناعة الغذائية	19	08	01	07	42
الصناعة التقليدية	72	51	03	48	70
الخدمات الحرفية	50	04	04	-	08
السياحة المحلية	133	10	10	-	07.5
الكيميائية الصغيرة	11	-	-	-	-
المجموع	744	144	62	82	19

المصدر: محمد بالقاسم حسن بهلول، الاستثمار وإشكالية التوازن الجهوي: مثال الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص: 371.

ملحق رقم24

البرنامج القطاعي اللامركزي 1995-2002

البرامج / السنة	البرنامج العادي		برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي		المجموع	
	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي
95-99	76	3.003.111	-	-	76	3.003.111
2000	14	2.467.180	-	-	14	2.467.180
2001	27	883.580	19	798.314	49	1.681.894
2002	127	6.996.961	19	625.149	146	7.622.110
إجمالي 95-2002	244	13.350.832	38	1.423.463	285	17.500.114

المصدر:تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

ملحق رقم 25

المخطط البلدي للتنمية 1995-2002

الوحدة: 10^3 دج

البرنامج / السنة	البرنامج العادي		برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي		المجموع	
	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي
1995-1999	489	1.588.309	–	–	489	1.588.309
2000	164	655.000	–	–	164	655.000
2001	119	591.370	30	104.000	149	695.370
2002	91	445.000	47	230.000	138	675.000
إجمالي 1995-2002	863	3.279.679	77	334.000	940	3.440.599

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

ملحـــق رقم 26

الاعتمـــادات الماليـــة للمخطط البلـــدي للتنميـــة

الوحدة: 10^3 دج

السنة / الاعتمادات	1995 - 1999	2001		2002	
		برنامج عادي	برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي	برنامج عادي	برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي
الاعتمادات المالية	1.873.500	539.370	52.000	513.000	205.000
استهلاكها إلى غاية 12/31	1.866.437	539.092	34.256	513.000	205.000
نسبة الاستهلاك	99.62	99.94	68.87	100	100

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

ملحق رقم 27

وضعية العمليات المغلقة خلال 1995-1999

الوحدة: 10^3 دج

القطاعات	عدد العمليات					المجموع	الغلاف المالي	
	1995	1996	1997	1998	1999	العمليات	المبالغ	النسبة
الفلاحة	03	01	-	02	01	07	12.638	0.53
الري	60	88	33	34	72	287	801.746	34.09
البريد والمواصلات	04	01	-	-	02	07	15.150	0.64
التربية	-	01	-	-	-	01	300	0.012
الطرق والمسالك	32	44	08	20	27	131	677.296	28.80
المنشآت الإدارية	11	26	07	20	39	103	209.732	8.92
الصحة	05	04	01	03	01	14	26.687	1.13
الثقافة والشبيبة والرياضة	07	05	04	03	02	21	64.107	2.72
التهيئة العمرانية	42	50	16	20	15	143	543.533	23.11
المجموع	164	220	69	102	159	714	2.351.189	100

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية.

ملحق رقم 28

البرنامج القطاعي المركزي

الوحدة: 10^3 دج

البرامج / السنة	البرنامج العادي		برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي		المجموع	
	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي	عدد العمليات	الغلاف المالي
99-95	56	8.601.833	-	-	56	8.601.833
2001	30	3.609.399	16	5.432.764	46	9.042.163
2002	59	9.490.259	14	443.157	73	9.933.416
إجمالي السنوات	145	21.701.491	30	5.875.921	173	27.0577.412

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية.

ملحق رقم 29

توزيع محيط الاستصلاح حسب برنامج الاستصلاح عن طريق الامتياز 2001

البلدية	موقع المحيط	المساحة(هكتار)	عدد عقود الامتياز	الغلاف المالي 10 ^{3} دج
بئر مقدم	هنشير جراد	120	24	65.750
الماء الأبيض	الضلعة	104	20	62.387
الحويجبات مرحلة01	بوشبكة-بودرياس	100	20	69.310
العوينات	واد الكباريت	1465	133	139.620
	دبدبية	837	76	80.726
بوخضراء	أولاد ناصر I	1265	115	133.445
	أولاد ناصرII	300	27	35.755
	غابينية	527	04	63.526
الحويجبات مرحلة02	بوشبكة(بودرياس)	1000	20	67.060
نقرين	المرموثيةI	172	34	101.371
	المرموثيةII	211	40	154.603
بئر العاتر	بتية	200	40	117.895
العوينات-ونزة-المريج	وادملاق(القنطاس)	5000	20	198.980
مرسط-بئر الذهب-المريج	وادشبرو (عين الداموس)	5000	30	207.250
الشريعة-بئر مقدم-قريقر	واد الشريعة	1000	20	71.300
أم علي-صفصاف الوسرى	واد القصب	1500	20	66.300
المجموع		18.801	643	1.635.278

المصدر: Annuaire Statistique De La Wilaya De Tébessa

ملحق رقم 30

توزيع عدد الملفات على المقاطعات

المقاطعات	عدد الملفات
الونـــزة	459
العوينـــات	210
مرســـط	213
الكـــويـــف	170
تبـــســـة	173
الماء الأبيض	203
بئر مقدم	57
الشريعـــة	247
العقـــلـــة	140
بئر العاتر	260
نـــقريـــن	284
المـــجمـــوع	2416

المصدر: تقرير مكتب الإحصاء، ولاية تبسة.

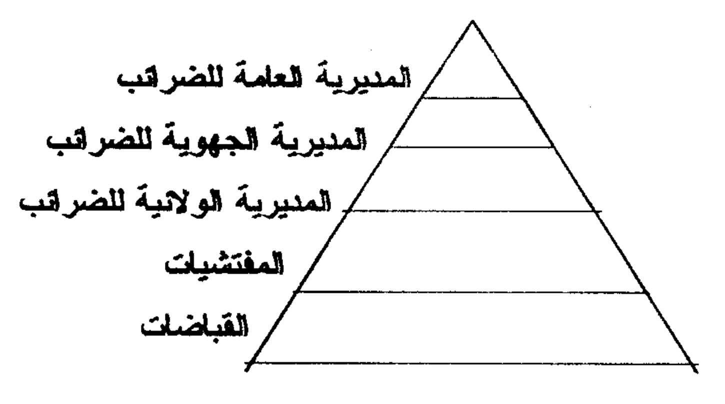
عمليات خاصة ببرنامج تنمية مناطق الجنوب

القطاعات	عدد العمليات	الغلاف المالي(دج)	النسبة
الري	06	171.000.000	45.8
المنشآت القاعدية	01	84.000.000	22.5
التكوين	01	6.000.000	1.60
البريد والمواصلات	01	7.000.000	1.8
الإنارة الريفية	01	7.000.000	1.8
السكن	01	50.000.000	13.4
التهيئة الحضرية	01	46.000.000	12.3
التعمير	01	2.000.000	0.5
المجموع	13	373.000.000	100

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الدليل الإحصائي لولاية تبسة.

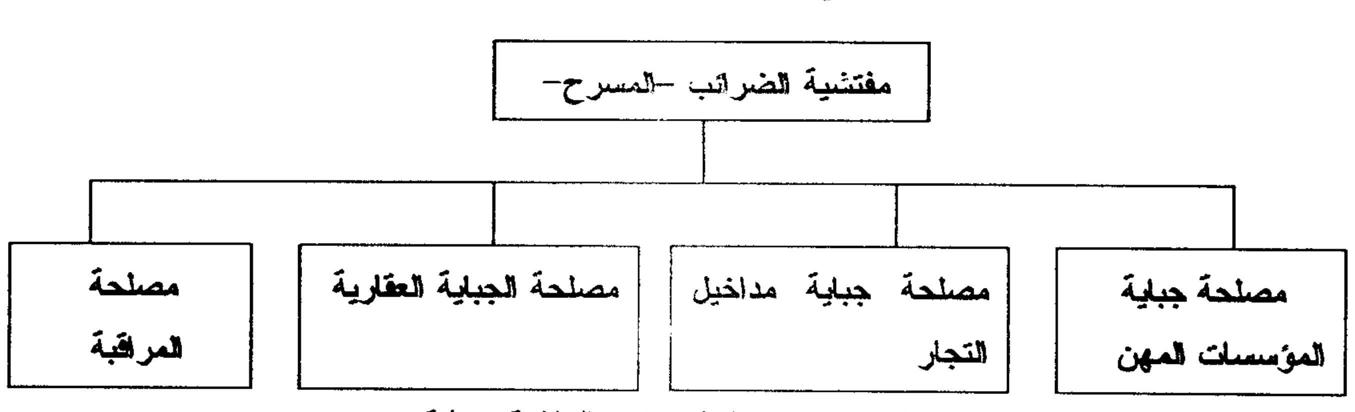
ملحق رقم 31

تنظيم هرمي للإدارة الجبائية



المصدر: من إعداد الباحثة.

الهيكل التنظيمي لمفتشية الضرائب- المسرح-



المصدر: مفتشية الضرائب: المسرح، مديرية الضرائب الولائية، عنابة.

ملحـــق رقـــم 32

التحقـــيـــق المحاســبـــي لسنة2000

الوحدة: دج

الـــهــيئـــة	عدد الملفات	الرسوم البسيطة	الـــجـــزاءات	الـــمـجـــمـــوع
مديرية الضرائب الولائية	1433	3.488.241.517	1.292.283.958	4.780.525.475
المصلحة الجهوية للتحقيق	263	4.162.590.844	1.365.475.865	5.528.066.709
المـــجـــمـــوع	1696	7.650.832.361	2.657.759.823	10.308.592.184

المصدر: La lettre de la direction générale des impots, n° 04, 2002

التحقيق المحاسبي والتحقيق المعمق في مجمل الوضعية الجبائية

	عدد العمليات		مبالغ الغرامات والحقوق (دج)		النسب	
	V.C	V.A.S.F.E	V.C	V.A.S.F.E	V.C	V.A.S.F.E
مديرية الضرائب الولائية	594	35	1.944.761.332	155.879.171	31.55	73.30
المصلحة الجهوية للتحقيق	175	06	4.219.205.959	56.875.182	68.45	26.73
المـــجـــمـــوع	769	41	6.163.967.291	212.754.353	100	100

المصدر: Idem

نسب توزيع الملفات المبرمجة لسنة 2001

	مستوردين وتجار جملة	مؤسسات تحويل المنتوج	منتجين	مؤدي الخدمات	حرفيين	تجار التجزئة
مديرية الضرائب الولائية	42	21	13	10	02	12
المصلحة الجهوية للتحقيق	62	10	18	09	00	01
المـــجـــمـــوع	104	31	31	19	02	13

المصدر: Ibid

ANNEXE I

Direction des Impôts de la Wilaya

de : ....

Recette des impôts

de : ....

Wilaya

de : ....

Commune

de : ....

FICHE DE CALCUL

des Prévisions Budgétaires de Recettes d'origine Fiscale

(en dinars)

ANNEE 1996

Nature des Impôts et Taxes	Prévisions année 1995	Réalisations au 30/09/1995	Prévisions de clôture au 30/09/1995	Taux d'évolution pour 1995	Prévisions année 1996
Taxe sur l'activité professionnelle (TAP)	....	....	....	20 %	
Taxe foncière et taxe d'Assainissement	....	....	....	100 à 150 %	
Taxe sur la valeur ajoutée (y compris ex-TCA)	....	....	....	15 %	
Versement forfaitaires (1)	....	....	....	10 %	
Versement forfaitaires (2)					
Total					

1) Versement forfaitaire (I) : Prévisions au titre des 30 % sur le versement forfaitaire recouvré dans la commune. Les wilayas ne sont pas concernés.

2) Versement forfaitaire (II) : Prévisions au titre de la part de la commune ou de la wilaya sur les 70 % restants - prévisions arrêtées par le Ministère de l'Intérieur, des collectivités locales de l'environnement et de la réforme administrative.

3) Appliquer aux prévisions : de clôture de l'année 1995, les taux d'évolution recommandés par l'Administration centrale.

4) Prévisions 1996 : A reporter sur l'annexe II.

ANNEXE II

Direction des Impôts de la Wilaya

de : ....

Recette des Impôts

de : ....

Wilaya

de : ....

Commune

de : ....

FIXATION DES PREVISIONS DE RECETTES BUDGÉTAIRES D'ORIGINE FISCALE ANNEE 1996

(en dinars)

Nature des Impôts et Taxes	Prévisions pour l'année 1996	Observations
Taxe sur l'activité professionnelle (TAP)		
Taxe foncière et taxe d'Assainissement (TF/TA)		
Versement forfaitaire (30 %)		
Versement forfaitaire (70 %)		
Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)		
Total des prévisions de Recette Fiscale		

A ....Le..........................

Le Directeur des Impôts de Wilaya

Signé

RAPPEL DES PREVISIONS DES AUTRES RECETTES BUDGÉTAIRES

(en dinars)

Nature des Impôts et Taxes	Prévisions pour l'année 1996	Observations
Taxe à l'abattage		
Droits de stationnement dans les halles et marchés		
Autres recettes d'exploitation		
Autres recettes domaniales		
Total		

NB. A renvoyer à la Direction des Impôts de Wilaya concernée après l'avoir complété à l'issue de l'approbation du budget.

A ....Le..........................

Le Wali (1)
Le Président de la Délégation Exécutive communale (1)

Signé

(1) rayer la mention inutile

ملحق رقم 34

مقارنة التقديرات بالتحصيلات للفترة 1999-2002 لبلدية مرسط

الوحدة: 10^3دج

السنة	الرسم على النشاط المهني			الدفع الجزافي			رسم التطهير/ الرسم العقاري			الرسم على القيمة المضافة		
	لمقدر	الفعلي	فرق التقدير	المقدر	الفعلي	فرق التقدير	المقدر	الفعلي	فرق التقدير	المقدر	الفعلي	فرق التقدير
1999	5.282	2.056	(3.225)	2.518	1.839	679	-	-	-	3.886	3.886	00
2000	4.120	2.870	(1.250)	-	-	-	-	-	-	1.017	860	(15)
2001	2.949	3.383	8.89	-	-	-	532	459	(734)	-	-	-
2002	4.234	3.805	(4.289)	-	-	-	536	353	(183)	78	135	56

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات مكتب الأمانة العامة، بلدية مرسط.

ملحق رقم 35

تطور الجباية المحلية لثلاث بلديات للفترة 1999-2003

الوحدة: دج

السنة / البلدية	1999		2000		2001		2002		تقديرات 2003	
	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة
تبسة	216.484.600	92.8	246.332.435	93.4	180.431.915	90.5	242.935.990	94.5	205.314.503	95.07
مرسط	7.791.493	3.34	10.735.241	4.07	11.345.372	5.7	40.740.506	4.18	5.793.380	2.66
بوخضراء	8.912.299	3.82	6.713.984	2.54	7.582.264	3.80	3.278.813	1.27	5.069.437	2.33
المجموع	233.188.392	100	263.781.660	100	199.359.551	100	256.955.309	100	216.997.320	100

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على معطيات الأمانة العامة لبلدية: تبسة، مرسط، بوخضراء.

ملحق رقم 36

تطور الجباية المحلية لتسع بلديات للفترة 1999-2003

الوحدة: دج

	1999		2000		2001		2002		تقديرات 2003	
	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة
تبسة	262.759.562	50.03	302.989.327	62.8	232.781.651	55.92	295.287.726	62.6	256.976.810	64.06
الشريعة	44.523.574	8.50	41.874.349	8.68	42.474.484	10.20	34.320.484	7.27	36.021.869	8.98
بئر العاتر	46.277.448	8.81	52.874.349	10.8	56.562.115	13.34	51.471.305	10.9	50.636.575	12.6
العوينات	37.666.283	7.17	43.443.166	09	49.186.961	11.8	50.615.542	10.7	33.703.035	8.4
مرسط	11.375.277	2.16	11.880.536	2.46	9.894.377	2.37	11.983.250	10.7	3.179.140	0.79
الحمامات	9.163.481	1.74	9.698.897	2.01	8.793.699	2.11	9.611.887	2.03	4.573.045	1.14
بولحاف الدير	1.966.113	0.37	2.229.761	0.46	2.251.071	0.54	2.487.948	0.52	2.265.047	0.56
بئر الذهب	11.996.314	2.28	15.138.357	3.14	11.752.917	2.82	12.247.937	2.59	12.409.481	3.09
الحويجبات	99.376.049	18.92	2.777.264	0.57	2.527.514	0.60	3.625.132	0.76	1.368.352	0.34
المجموع	525.104.101	100	482.318.338	100	416.224.812	100	471.641.211	100	401.133.354	100

المصدر: مديرية الإدارة المحلية، ولاية تبسة.

ملحق رقم 37

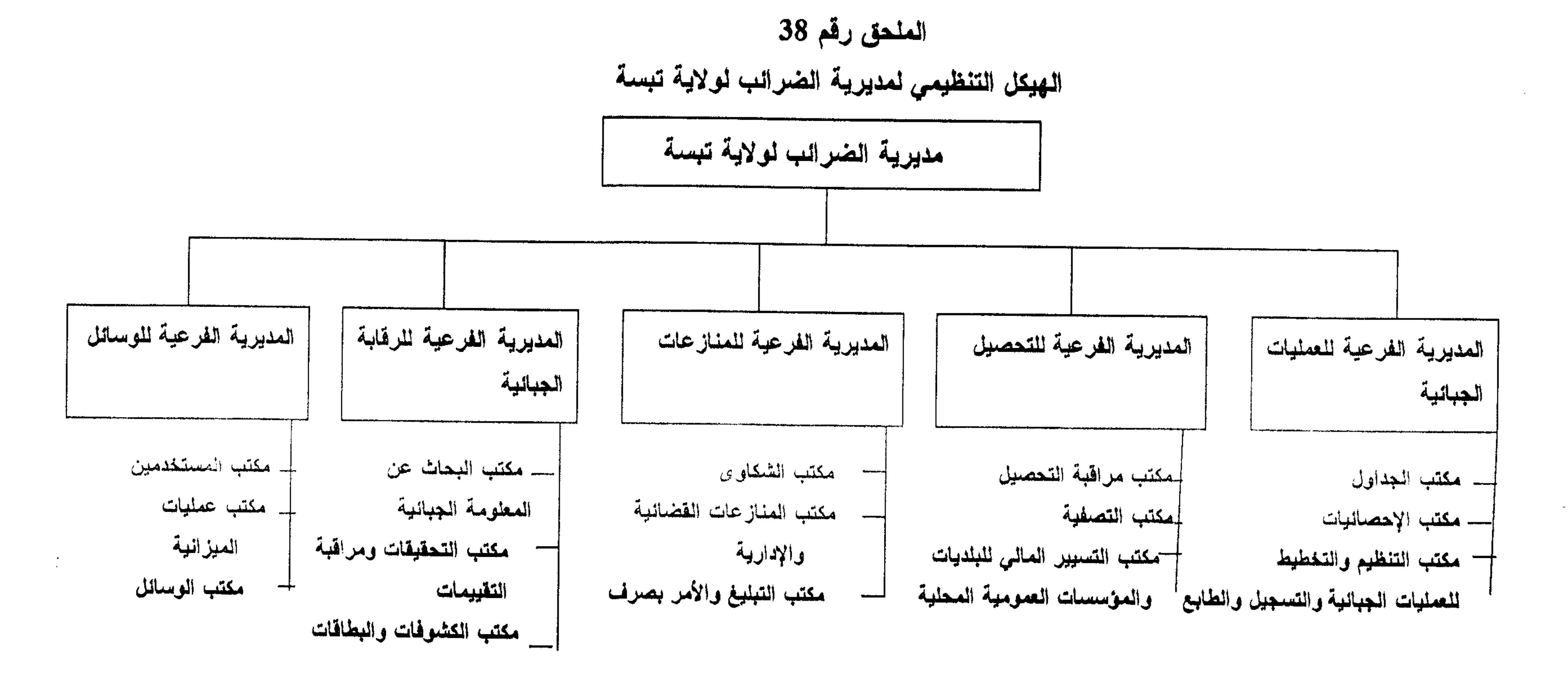
نسب توزيع الحصيلة الجبائية على المؤسسات المستفيدة للفترة 1995-2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
الدولة	68.8	74.94	76.34	71.85	71.14	69.25	70.34	73.92
الولاية	5.33	4.30	3.91	3.81	4.09	4.40	3.85	3.58
البلديات	16.29	13	12.07	13.54	14.08	14.90	13.98	12.46
الصندوق المشترك للجماعات المحلية	9.53	7.74	7.66	10.78	10.68	11.43	11.81	10.03
المجموع	100	100	100	100	100	100	100	100

المصدر: مكتب التخطيط والتهيئة العمرانية، ولاية تبسة.

الملحق رقم 38

الهيكل التنظيمي لمديرية الضرائب لولاية تبسة



المصدر: مديرية الضرائب بتبسة

ملحق رقم 39

تدخلات الفرقة المختلطة للفترة 1998-2002

	عدد التدخلات	المحاضر	الغرامات والحقوق(دج)		المبالغ المحصل عليها	
			المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة
1998	79	43	497.990.784	52	-	-
1999	80	15	121.523.530	12.7	3.950.000	3.25
2000	85	16	106.358.217	11	5.362.183	5.04
2001	89	29	105.040.151	11	4.514.656	4.3
2002	90	11	125.095.207	13	4.326.160	3.45
المجموع	423	114	956.007.886	100	18.152.999	100

المصدر: مكتب الفرقة المختلطة-ضرائب، جمارك، تجارة-، مديرية الضرائب، تبسة.

مقارنة التحصيلات بالمقررة للفترة1999-2002

	المبالــغ المــقــررة	المبالغ المحـصلــة	فــرق التــحــصــيــل	
			عــجــز	فــائــض
1999	4.467.000.000	3.495.787.195	971.212.805	-
2000	4.574.349.156	2.895.263.076	1.679.086.080	-
2001	1.787.435.858	3.201.226.458	-	1.413.790.600
2002	6.542.139.431	3.317.477.706	3.224.661.725	-

المصدر: مكتب الإحصائيات، مديرية الضرائب، تبسة.

(1) Trésorerie Principale

(1) Trésorerie de Wilaya

d ....

Année ....

Mois d ....

Recette des Impots

de ....

R. A. D. P.

Direction Générale des Impots

Direction des Impots de Wilaya

de ....

BORDEREAU DETAILLE DES DEPENSES

constatées au Compte : 510002

MOUVEMENTS DE FONDS

Paragraphe b/ Virements de dépenses

Série H. N°27 (2003) ENAG - ULC Algéria

NUMERO DES bordereaux de virement 1	COMPTABLE DESTINATAIRE 2	SOMMES		
		Impots 3	Enregistrement Domaines et Timbre 4	Total 5
	A reporter			

(1) Rayer la mention inutile.

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة المـــــــالــــــــــــة

المديرية الولائية للضرائب تبســـة

طلب التسجيل في السجل الوطني للمتهربين من الضريبـــة

I-المصلحة المقـدمة لطلــــــب :

مفتشيـــــة

II-تعريف المتهرب من الضريبـــة :

رقم التسجيل الجبائي ....

الاسم و اللقب أو التسمية الاجتماعية ....

العنـــــــــوان ....

III- طبيعة و تاريخ المخالفة المرتكبة :

المخالفـات الأولــى :

* الطبيعة : ....

* التاريــخ : ....

* معلومات إضافية : ....

المخالفات الثانية : ....

* الطبيعة : ....

* التاريــخ : ....

* معلومات إضافية : ....

المخالفات الثالثة :

* الطبيعة : ....

* التاريــخ : ....

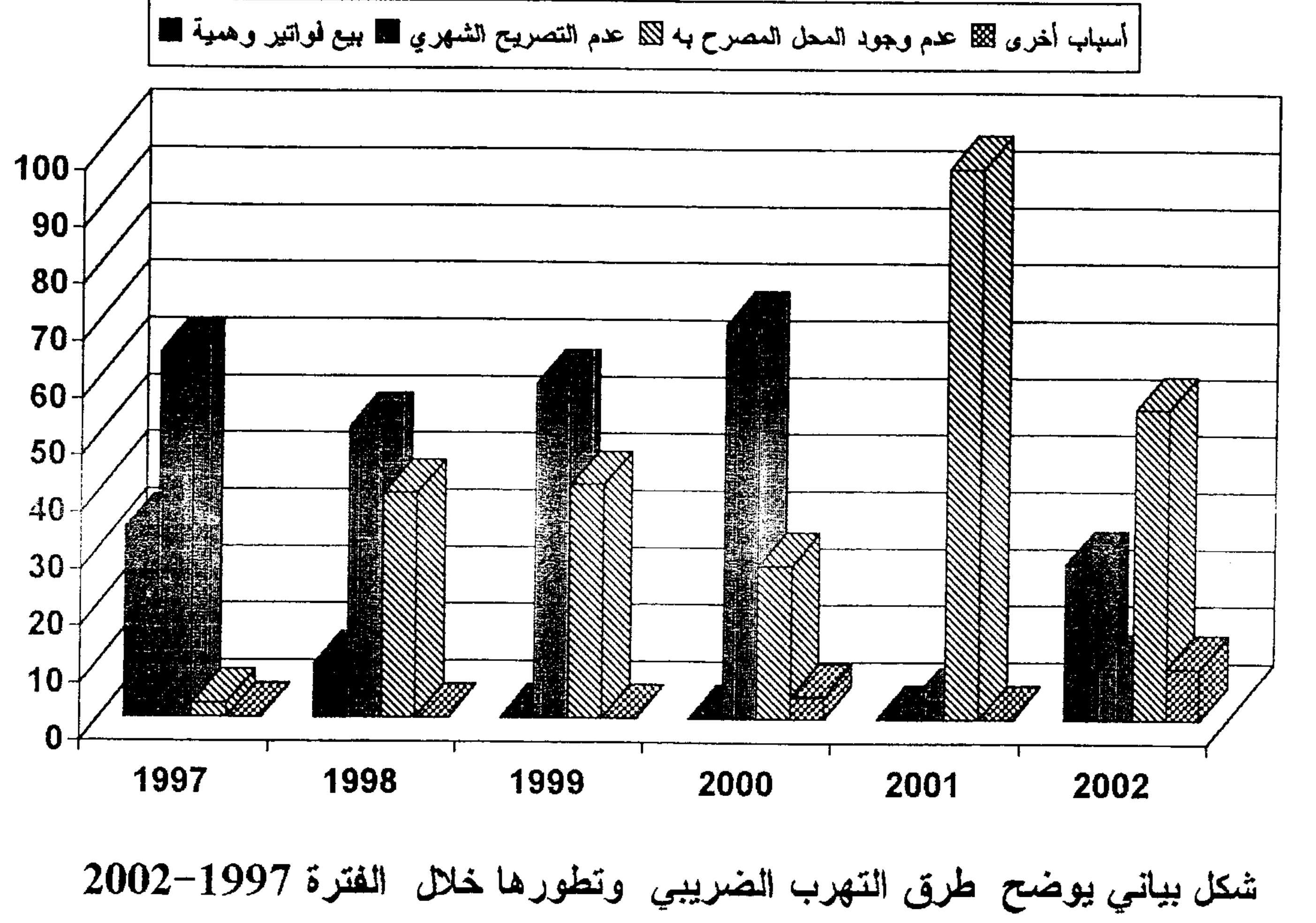
* معلومات إضافية : ....

-المسؤول الممضي يطلب تسجيل للشخص أو المؤسسة المذكـورة أعلاه في السجل الوطني للمتهربـين من الضريبة.

تبســـة في : ....

رئيـــس المفتشيـــة

إمضاء :



شكل بياني يوضح طرق التهرب الضريبي وتطورها خلال الفترة 1997-2002

ملحق رقم 40

سجل التهرب الضريبي للفترة 1997-2002 بولاية تبسة

طرق التهرب / السنة	بيع فواتير وهمية		عدم التصريح الشهري		عدم وجود المحل المصرح به		أسباب أخرى		إجمالي الطلبات
	عدد المتهربين	النسبة	عدد المتهربين	النسبة	عدد المتهربين	النسبة	عدد المتهربين	النسبة	
1997	13	33.33	25	64.1	01	2.5	00	00	39
1998	04	9.3	22	51.1	17	39.5	00	00	43
1999	00	00	10	58.8	07	41.1	00	00	17
2000	00	00	18	69.2	07	26.9	01	3.8	26
2001	00	00	01	3.12	31	96.8	00	00	32
2002	03	27.3	01	9.09	06	54.5	01	9.09	11

المصدر: تم إعداد الجدول بناء على إحصائيات المديرية الفرعية للرقابة الجبائية، مديرية الضرائب، تبسة .

République Algé... ...ique et Populaire

DIRECTION GENERALE DES IMPOTS

DIRECTION DES IMPOTS DE LA WILAYA DE TEBESSA

INSPECTION DES IMPOTS

DE : ....

CODE INSPECTION : ....

Série : O N° 19

N° Identification : ....

N° Article : ....

Code Activité : ....

Code Territoire : ....

Proces Verbal de Constat

DE .... (1)

Articles 152-187 224 (3) - 234 (2) et 304 du C.I.D
Article 74 du Tode des T. C. A

L'an Deux Mils ....

et le .... à ....

nous soussignés (2) ....

....

dument assermentés et porteurs de nos commissions, nous nous sommes présentés chez (3) ....

....

representé par (4) ....

....

A l'effét de procéder au constat susvisé
Nous avons relevé ce qui suit (5)

....

....

....

....

....

....

....

....

....

A l'issus de notre intervention, nous avons cloturé le present proces verbal le jour et mois indiqués ci-dessus et avons invité M .... à signer avec nous, lequel à accepté - réfusé - (6) et à déclaré ce qui suit

....

....

....

A la demande de l'intéressé, nous lui avons remis copie du présent procés verbal contre accuse de réception :

Signature des agents

Signature de l'intéressé

Imp. Nouvelle SOUAHI Belgacem - Tébessa ✆ : (037) 47.17.17

LES RECETTES FISCALES 1993-2002

1-les recettes affectés au budget de l'Etat:

EN MILLIONS DA

PRODUITS	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Impôts Directs	40 187	41 101	57 868	69 085	82 343	92 161	79 416	82 341	99 202	113 767
IRG: Salaires	22 498	23 790	32 075	33 237	37 869	43 062	35 473	34 311	44 674	51 629
Rôles	2 193	3 155	4 237	6 962	10 178	13 664	8 880	10 295	10 000	11 750
Ret.Sources	895	2 502	3 546	4 733	2 579	2 342	4 881	5 423	8 030	7 324
IBS: Rôles	1 989	5 426	10 638	11 211	10 141	17 148	12 897	17 664	23 302	29 870
Ret.Sources	2 708	2 945	6 525	11 974	21 004	15 603	17 064	14 523	13 085	12 961
Autres Impôts. Directs	9 904	3 283	847	968	572	342	221	125	111	233
Enregistrement et Timbre	6 687	6 900	6 367	13 384	10 678	11 729	13 584	16 221	17 026	19 001
Enregistrement	1 653	1 483	1 648	2 143	2 659	3 353	3 253	3 986	4 861	6 265
Timbre	5 034	5 417	4 719	11 241	8 019	8 376	10 331	12 235	12 165	12 736
Dont :										
*débite	–	1 935	1 110	1 275	1 488	863	1 537	2 154	792	2 073
*sur état	–	1 032	1 221	1 965	2 612	3 004	3 529	4 616	4 213	4 126
*Vignette Auto (20%)	–			785	511	510	511	606	640	661
Taxes/Chiffre d'Affaire	51 671	76 964	100 367	129 762	147 249	158 156	163 329	172 689	184 730	219 848
TVA Intérieure	19 787	25 436	30 722	41 520	46 807	49 042	45 552	48 044	54 138	66 908
TVA Produits Pétroliers				6 697	8 512	9 794	10 352	11 181	10 502	10 304
TVA/Importation	15 272	25 124	37 677	41 998	43 680	49 430	53 622	56 928	61 686	79 525
S/TOTAL TVA	35 059	50 560	68 399	90 215	98 999	108 266	109 526	116 153	126 326	156 737
TIC: Intérieure	8 747	9 127	13 299	17 550	20 519	21 575	21 787	23 284	24 923	32 002
Taxe/Produits Pétroliers	4 923	12 873	14 332	16 902	21 194	23 289	23 587	26 918	28 207	29 864
TSA Intérieure	–	280	799	1 112	1 282	1 492	2 036	2 124	1 460	–
TSA Douane	–	473	475	2 450	3 720	2 152	3 325	1 764	2 528	–
S/TOTAL TSA	–	753	1 274	3 562	5 002	3 644	5 361	3 888	3 988	–
TUGP	1 511	1 361	620	486	291		282	200	92	4
*Dt Intérieur/Vins Alcools	1 053	1 358	1 881	609	1 020	855	2 131	1 707	763	518
*Dts de Garantie et d'essai	327	398	334	201	28	159	33	33	31	37
*Autres (Pénalités, Ec Taxes de Solidarités, etc)...	51	534	228	237	196	368	622	506	400	686
Droits de Douanes	27 348	47 895	78 628	77 315	72 526	77 089	82 445	90 380	104 295	128 455
Produits Divers Budget	1 100	1 046	2 607	3 699	4 252	4 106	3 858	4 928	4 114	4 153
Total Fiscalité Ordinaire (1)	126 993	173 906	245 837	293 245	317 048	343 241	342 632	366 559	409 367	485 224
Fiscalité Pétrolière	179 218	222 176	336 148	507 837	570 765	378 715	560 120	720 000	840 600	916 400
Total Fiscalité d 'Etat.	306 211	396 082	581 985	801 082	887 813	721 956	902 752	1 086 559	1 249 967	1 401 624

Souk/A Municipal

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
REPUBLIQUE ALGERIENNE DEMOCRATIQUE ET POPULAIRE

MINISTERE DES FINANCES

وزارة المالية

DIRECTION GENERALE
DE LA COMPTABILITE

المديرية العامة للمحاسبية

خزينة ولاية سوق اهراس

DIRECTION DE LA REGLEMENTATION
COMPTABLE

20 ديسمبر 2003

البريد الوارد رقم 1535

100

INSTRUCTION N° 31 DU

30 NOV. 2003

OBJET : Création des trésoreries communales et des trésoreries des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires.
Gestion financière et comptable.

REFER : Décret exécutif n°03-40 du 19 janvier 2003 modifiant et complétant le décret exécutif n°91-129 du 11 mai 1991 relatif à l'organisation, aux attributions et fonctionnement des services extérieurs du Trésor.
Décret exécutif n°03-41 du 19 janvier 2003 complétant le décret exécutif n°91-311 du 7 septembre 1991 relatif à la nomination et à l'agrément des comptables publics.
Décret exécutif n°03-42 du 19 janvier 2003 modifiant et complétant le décret exécutif n°91-313 du 7 septembre 1991 fixant les procédures, les modalités et le contenu de la comptabilité des ordonnateurs et des comptables.

I – DISPOSITIONS GENERALES

Les dispositions du décret exécutif n°03-40 visé en référence ont érigé les recettes communales et les recettes des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires en trésoreries et ont consacré leur rattachement à la Direction Générale de la comptabilité.

En vertu des textes susvisés, ces structures constituent des services extérieurs du Trésor et les trésoriers concernés ont la qualité de comptables secondaires.

La présente instruction a pour objet de déterminer les modalités comptables induites par l'application des textes précités.

.../...

3°/ - compte n°520-005 « compte courant entre trésoriers des communes des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires et trésoriers de wilaya »

Le compte n°520-005 est classé à la rubrique 25 de la situation statistique décadaire. Il permet l'intégration dans la comptabilité du Trésor, des opérations effectuées par les trésoriers des communes, des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires.

Ce compte est tenu de façon contradictoire chez les trésoriers précités et les trésoriers de wilaya de rattachement. Il enregistre chez les premiers comptables cités :

en débit :
- les versements des dépenses ;
- les dégagements de caisse ou de CCP ;
- les versements des reçus de la Banque d'Algérie au trésorier ;
- les envois de fonds à un autre comptable ;
- les recettes pour compte des autres comptables, versées par le trésorier de rattachement.

en crédit :
- les rejets de dépenses par le trésorier de rattachement ;
- l'approvisionnement de la caisse ou du compte courant postal ;
- les versements mensuels des recettes pour le compte du trésorier de rattachement ;
- la réception de fonds provenant d'un autre comptable.

II – 2/ Ouverture de lignes

Il est ouvert la ligne 005 intitulée « trésoreries des communes, des secteurs sanitaires et des centres hospitalo-universitaires » au sein des comptes ci-après :
- 431-001 : reliquats - restes à payer à des particuliers
- 431-003 : fonds consignés au Trésor au profit de divers particuliers
- 431-006 : service de dépôts et consignations administratives et judiciaires
- 500-001 : recettes diverses à classer à régulariser
- 510-006 : dépenses des receveurs des régies financières à régulariser

II – 3/ Modification d'intitulés de comptes ou de lignes de comptes

Les comptes ci-après s'intituleront désormais comme suit :
- 500-017 : recouvrement des recettes des régies financières et des trésoreries des communes, des secteurs sanitaires et des CHU P/C Trésor

.../...